

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO SOCIEDADE E CULTURA NA AMAZÔNIA

**A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
MANAUS – AMAZONAS**

Doutoranda: Maria Auxiliadora Gomes

Orientadora: Professora Doutora Iraildes Caldas Torres

Manaus – Amazonas
2015

MARIA AUXILIADORA GOMES

**A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
MANAUS – AMAZONAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Doutora em Sociedade e Cultura na Amazônia.

Área de Concentração: Processos Simbólicos e Manifestações Socioculturais na Amazônia.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Iraildes Caldas Torres.

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

G633i Gomes, Maria Auxiliadora
A implantação do Sistema Único de Assistência Social no município de Manaus / Maria Auxiliadora Gomes. 2015
175 f.: il. color; 31 cm.

Orientador: Iraildes Caldas Torres
Tese (Doutorado em Sociedade e Cultura na Amazônia) -
Universidade Federal do Amazonas.

1. Vulnerabilidade social. 2. Inclusão social. 3. Desigualdade social. 4. Proteção social. 5. Assistência Social. I. Torres, Iraildes Caldas II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

MARIA AUXILIADORA GOMES

**A IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM
MANAUS – AMAZONAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, como requisito para obtenção do título de Doutora em Sociedade e Cultura na Amazônia, pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

Prof.^a Dr.^a Iraildes Caldas Torres – Presidente
Universidade Federal do Amazonas

Prof.^a Dr.^a Marilene Corrêa da Silva – Membro
Universidade Federal do Amazonas

Prof.^a Dr.^a Heloísa Helena Corrêa da Silva – Membro
Universidade Federal do Amazonas

Prof.^a Dr.^a Rosa Ester Rossini
Universidade de São Paulo – USP

Prof.^a Dr.^a Nádia Verçosa de Medeiros Raposo – Membro
Universidade do Estado do Amazonas

Aprovada em 21 de agosto de 2015.

Local de apresentação: Auditório Rio Solimões

DEDICATÓRIA

A meus pais, Luiz Carvalho da Silva e Maria de Nazaré Queiroz da Silva, fonte inesquecível para minha postura de vida, ao Frei Mário Monacelli, Professora Rita de Cássia Montenegro e ao Cleber Geraldo Gomes, in memoriam.

Ao Frei Fulgêncio Monacelli, por todas as experiências no meu aprendizado de amor ao próximo.

AGRADECIMENTOS

A realização deste estudo trouxe-me infinitas possibilidades de entendimento acerca do mundo e das coisas, para que meu amadurecimento se efetive concretamente. Sinto uma enorme gratidão por todos os que de alguma forma fizeram nascer em mim o desejo de superar minhas limitações, olhar em volta e saber enxergar a essência das coisas mais simples, pois ali está a presença de Deus.

Agradeço de todo o meu coração aos professores de quem pude haurir os conhecimentos que me trouxeram até aqui. Faço um especial agradecimento à Professora Doutora Heloísa Helena Corrêa da Silva, que sempre me trouxe suas mensagens, quando eu me encontrava enferma. Esta professora encheu-me de coragem com o conteúdo de suas mensagens e neste momento trago-lhe meu preito de gratidão. Deus a abençoe.

Apresento meus agradecimentos especiais à Professora Doutora Marilene Corrêa da Silva, pela grandeza e serenidade com que conduz o Programa de Pós-Graduação em Sociedade e Cultura na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas, garantindo a segurança de que nós precisamos, quando a consultamos.

Agradeço profundamente à minha orientadora, Professora Iraildes Caldas Torres, por me conduzir até este momento mágico e abençoado, pela forma como conduziu minha orientação, oferecendo as críticas necessárias para a consolidação deste texto final. Estendo meus agradecimentos às componentes desta banca, por terem aceitado compartilhar comigo deste momento em que ocorre o desfecho de toda minha trajetória iniciada na Universidade Federal do Amazonas, há longos anos, uma extensão de minha casa.

Não posso deixar de expressar meu agradecimento a dois profissionais que com seu trabalho possibilitaram o meu restabelecimento: Dr. Francisco de Assis Corrêa Vieira – Clínico que cuida de mim com tanto carinho, como se fora sua mãe e Dr. Jacó Moisés Cohen – cirurgião que me trouxe a visão de volta e possibilitou-me ver a aurora e o ocaso todos os dias, na minha querida Manaus. São momentos de infinita comunhão com o Pai Criador de todas as coisas, em que proclamo “Meu Deus, que é o homem para que Vos ocupeis com ele”?

Agradeço Dr.^a Patrícia Chacon, Juíza de Direito, e à Dra. Linda Gláucia de Moraes, Delegada titular da DEPCA, a oportunidade de conhecer a realidade brutal imputada a

crianças e adolescentes de Manaus, por suas famílias que demonstram despojar-se de sua humanidade. A pesquisa que pude realizar sob seus auspícios enriqueceu sobremaneira a análise a que me propus realizar. Meus sinceros agradecimentos.

Agradeço à minha família, que Deus me confiou a missão de cuidar. De modo especial à minha filha Dorinha que teve seu nascimento planejado e esperado com muito amor e que garante dizer: valeu a pena. Dediquei sempre minha vida aos meus filhos e meus netos e hoje também recebo deles os cuidados, muito carinho e o apoio para continuar minha caminhada e confiante no amor que nos une proferir as minhas proclamações de amor a tudo que me cerca: O Senhor é meu pastor, nada me faltará! Obrigado meus filhos, por me ensinarem todos os dias a me tornar uma verdadeira mãe.

Agradeço às mulheres chefes de famílias que me aceitaram em seus lares e possibilitaram a produção de dados que subsidiam este estudo.

Agradeço à Senhora Maria Goreth Garcia Ribeiro, Secretária Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos, por ter-me proporcionado a oportunidade de realizar estudo aos documentos que permitem avaliar a política de assistência no município de Manaus.

Agradeço à Universidade Federal do Amazonas, espaço onde passeio há longos anos minha fome de respostas e onde as tenho obtido, na medida do possível. A esta Instituição devoto meu amor filial.

EPÍGRAFE

Era uma vez um menino chamado João, que gostava de fazer suas refeições, sentado ao colo de sua avó a ouvir-lhe histórias novas a cada dia. Esse momento mágico se repetia a cada dia, nos finais das tardes, quando a vovó chegava de sua faina diária. Ele não sabia que aquelas histórias eram fragmentos de sua própria história. Mas foi assim sem violência, sem coerção, que ele aprendeu a dirigir-se à mesa para fazer suas refeições. Ele aprendeu que no seio de sua família foi forjado seu caráter. Este menino, hoje adulto, escreve histórias como as que ouvia para o Carlos Augusto e o Carlos Frederico, procurando impregná-las da mais pura poesia (JOÃO VITO).

RESUMO

Esta tese discute o tema da assistência social na cidade de Manaus, com destaque especial para a avaliação desta política no âmbito do SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Uma das preocupações que compõem pautas de discussões volta-se para a exclusão social e os problemas que ela consubstancia nas camadas subalternizadas da sociedade, percebidas por situações em que a falta de acesso a bens e serviços caracterizam a desigualdade social. O nosso propósito consiste em avaliar a gestão dessa política sob a égide do SUAS. A pesquisa assumiu o aspecto das abordagens qualitativas e quantitativas de natureza documental e empírica e sua realização aconteceu primeiramente as sedes das Secretarias municipal e estadual da assistência social. No nível municipal foi feita análise de documentos que dão conta da gestão da política de assistencial nos aparelhos municipais onde seus serviços se efetivam e o estudo apontou a necessidade de conferir maior acuidade na análise pretendida, por esta razão apresentam-se dados obtidos junto à Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente – DEAPCA e à Vara Especializada em Crimes Contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes do Tribunal de Justiça do Estado do Amazonas. Foram buscados subsídios nos anais das Conferências Estaduais de Assistência Social, realizadas no período de 1995 a 2005, ano de sua reestruturação, com a implantação do Sistema Único de Assistência Social SUAS. Nesse contexto, apresenta-se o impacto exercido pela implantação desse sistema no Município de Manaus, o que ensejou a criação da Política Municipal de Assistência Social, implantada a partir de 2005. Dentre os múltiplos resultados constatados ficou claro o fato de que a trajetória da assistência social em Manaus sempre atendeu à dinâmica dos governos, de forma residual e paternalista em tempos passados e pouco organizada sob a égide do SUAS. Enfim, conclui-se que a Política de Assistência Social em Manaus ainda se faz de forma incipiente, necessitando de reestruturação e ampliação do número de unidades de CRAS, pois a população de suas áreas de abrangência é superior ao que se propõe uma política que aponta para a proteção integral e que se defronta com uma população miserável que reclama por justiça e inclusão social.

Palavras chaves: vulnerabilidade, inclusão, desigualdade, proteção social. Assistência Social.

ABSTRACT

This thesis discusses the issue of social assistance in the city of Manaus, with special emphasis on the evaluation of this policy within the ITS - Single Social Assistance System. One of the concerns that make up discussions agendas turns to social exclusion and the problems it embodies the subaltern strata of society, perceived by situations where lack of access to goods and services characterize social inequality. Our purpose is to assess the management of this policy under the umbrella of ITS. The research assumed the aspect of qualitative and quantitative approaches to documentary and empirical nature and its realization first happened the headquarters of municipal and state Departments of social assistance. At the municipal level it was made analysis of documents showing the management of the health care policy in municipal devices where their services become effective and the study pointed out the need to give greater accuracy in the analysis, therefore we present data obtained from the Police Protection specialist at Children and Adolescents - DEAPCA and Court Specializing in Crimes Against Sexual Dignity of Children and Adolescents of the Court of the State of Amazonas Justice. Subsidies were sought in the annals of the State Conference of Social Welfare, in the period from 1995 to 2005, year of its restructuring, with the implementation of the Single System of Social Assistance ITS. In this context, we present the impact exerted by the implementation of this system in the city of Manaus, which led to the creation of the Municipal Social Assistance Policy, implemented from 2005. Among the multiple results observed was clear the fact that the trajectory of social assistance in Manaus always attended the dynamics of governments, residual and patronizing way in times past and little organized under the umbrella of ITS. Finally, it is concluded that the Social Assistance Policy in Manaus still is incipient, requiring restructuring and increasing the number of CRAS units, because the population of their areas of coverage is superior to that proposes a policy that points for full protection and faces a miserable population that demands for justice and social inclusion.

Key words: vulnerability, inclusion, inequality, social protection. Social assistance.

RESUMEN

En esta tesis se analiza la cuestión de la asistencia social en la ciudad de Manaus, con especial énfasis en la evaluación de esta política dentro de las ITS - Sistema de Asistencia Social Individual. Una de las preocupaciones que componen discusiones agendas vueltas a la exclusión social y los problemas que encarna los estratos subalternos de la sociedad, percibida por situaciones en las que la falta de acceso a bienes y servicios caracterizan la desigualdad social. Nuestro propósito es evaluar la gestión de esta política bajo el paraguas de ITS. La investigación asumió el aspecto de los enfoques cualitativos y cuantitativos a documentales y naturaleza empírica y su realización primero ocurrió la sede de departamentos municipales y estatales de asistencia social. A nivel municipal se hizo el análisis de los documentos que demuestran la gestión de la política de atención de la salud en los dispositivos municipales donde sus servicios sean eficaces y el estudio señalaron la necesidad de dar una mayor precisión en el análisis, por lo tanto, presentamos los datos obtenidos de la Policía especialista en Protección a la Niñez y Adolescencia - DEAPCA y la Corte Especializada en Delitos contra la Dignidad Sexual de Niños, Niñas y Adolescentes de la Corte del Estado de Amazonas Justicia. Los subsidios se buscaron en los anales de la Conferencia Estatal de Bienestar Social, en el período comprendido entre 1995 a 2005, año de su reestructuración, con la implementación del Sistema Único de su asistencia sociales. En este contexto, se presenta el impacto ejercido por la implantación de este sistema en la ciudad de Manaus, que llevó a la creación de la Política de Asistencia Social Municipal, implementado a partir de 2005. Entre los múltiples resultados observados estaba claro el hecho de que la trayectoria de asistencia social en Manaus asistió siempre la dinámica de los gobiernos, forma residual y condescendiente en tiempos pasados y poco organizadas bajo el paraguas de ITS. Finalmente, se concluye que la política de asistencia social en Manaus todavía es incipiente, requiriendo la reestructuración y el aumento del número de unidades CRAS, debido a que la población de su área de cobertura es superior a la propone una política que puntos para la protección completa y se enfrenta a una población miserables que las demandas de la justicia y la inclusión social.

Palabras clave: la vulnerabilidad, de inclusión, de desigualdad, de protección social. Asistencia social.

LISTA DE FIGURAS

Quadro 1: Distribuição de verbas do Programa Comunidade Solidária aos municípios, em 1996.

Quadro 2: Distribuição dos CEACA's.

Quadro 3: Comissão Técnica das Conferências.

Quadro 4: Questões enfocadas nas Oficinas.

Quadro 5: Reflexões apresentadas nas oficinas.

Quadro 6: Eixos: Controle Social, Financiamento e Gestão da Política

Quadro 7: Serviços públicos oferecidos à população.

Quadro 8: População classificada na linha de miséria, conforme faixa etária.

Quadro 9: Municípios do Amazonas e seu Índice de Desenvolvimento Humano.

Quadro 10: Propostas oferecidas pelos grupos de oficinas.

Quadro 11: Quadro demonstrativo das zonas de moradia das vítimas.

Quadro 12: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Norte.

Quadro 13: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo SUAS – Zona Norte.

Quadro 14: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Sul.

Quadro 15: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Sul.

Quadro 16: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Leste.

Quadro 17: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Leste.

Quadro 18: estatística de violência contra a criança e o adolescente nas zonas da cidade.

Quadro n.º 19: Quadro demonstrativo das zonas de moradia das vítimas.

Quadro n.º 20: Demonstrativo dos tipos de violência a que submetidas as vítimas

LISTA DE SIGLAS

- BPC – Benefício de Prestação Continuada.
- CEACA – Centro de Atendimento à Criança e ao Adolescente.
- CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social.
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social.
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social.
- ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente.
- FGV – Fundação Getúlio Vargas.
- FMI – Fundo Monetário Internacional.
- IDH – Índice de Desenvolvimento Humano.
- LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social.
- MPAS – Ministério da Previdência e Assistência Social.
- MS – Ministério da Saúde.
- ONU – Organização das Nações Unidas.
- PROCOM – Fundação de Proteção e Defesa do Consumidor.
- PRODAM – Processamento de Dados do Amazonas S/A.
- SEAS – Secretaria de Estado da Assistência Social.
- SEDUC – Secretaria de Estado da Educação.
- SINE – Sistema Nacional de Emprego.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Nível escolar da população entrevistada.

Gráfico 2: Distribuição populacional por zona e faixa etária – Zona Norte.

Gráfico 3: Distribuição populacional por zona e faixa etária – Zona Sul.

Gráfico 4: Proveniência de acordo com local de nascimento.

Gráfico 5: Informações sobre serviços urbanos e a forma a que o morador tem acesso.

Gráfico 6: Problemas de saúde presentes na população feminina residente no Mauazinho.

Gráfico 7: Perfil dos crimes contra a dignidade sexual de menores na Cidade de Manaus.

Gráfico 8: Residência dos violadores, por zona da cidade.

Gráfico n.º 9: Frequência de parentesco entre os casos de atos libidinosos.

SUMÁRIO

I. Introdução	16
CAPÍTULO I – A AMAZÔNIA E A RECENTE INCLUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	21
1.1 – A Amazônia sua gente e as desigualdades sociais: um breve sobrevoo sobre Manaus	21
1.2 – A Zona Franca e a expansão da favelização da cidade de Manaus	33
1.3 – As políticas públicas para a Amazônia na perspectiva neoliberal	41
^{1.4} – A política de Assistência Social e os programas de governo	43
CAPÍTULO II – O CENÁRIO DAS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	55
2.1 – Assistência social: direito do cidadão e dever do Estado	55
2.2 – O sistema descentralizado e participativo da Assistência Social construindo a inclusão e universalizando direitos	66
2.3 – O impacto da implantação do Sistema Único de Assistência Social em Manaus	90
2.4 – O sistema único de Assistência Social em Manaus, no presente momento	101
CAPÍTULO III – A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA OPERACIONALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MANAUS	105
3.1– A qualificação de profissionais para operacionalização do Programa Fome Zero pela UNESCO no Amazonas	105
3.1.1 – A cidadania manauense e a constituição política do Projeto Fome Zero	108
3.2 – O Projeto Fome Zero e o Programa Bolsa Família	113
3.3 – A Política de Assistência Social sob o signo do SUAS	120
3.3.1 – A Implantação do Sistema Único de Assistência Social em Manaus.....	124
3.4. O trabalho dentro dos CRAS: análise aos relatórios do Censo SUAS	134
3.4.1 Estatística Descritiva dos processos acompanhados pela Vara Especializada em Crimes contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes na cidade de Manaus	136
CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
REFERÊNCIAS	172

INTRODUÇÃO

Esta tese ocupa-se de uma análise sobre a implantação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Manaus, buscando perceber se sua operacionalização obedece ao que dispõe esta política, quanto à sua função de garantir a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos sob o princípio da universalidade. Trata-se de um estudo interdisciplinar com a Sociologia, Ciências Políticas, Antropologia e História, numa tentativa de apresentar à academia uma avaliação da política de assistência social em Manaus, sob a égide do SUAS. O interesse em realizar esta pesquisa nasce da nossa militância nessa área, desde o início da formulação desta política, quando protagonizamos o momento histórico que assinalou seu início no Estado do Amazonas.

O Amazonas conta com sessenta e dois municípios numa vastidão territorial imensa, que apresenta os problemas mais desafiantes no espectro da questão social. São situações de vulnerabilidade que tomam feições de acordo com as peculiaridades da região e de cada município, conforme a calha onde está situado. Exemplo disso são os municípios que fazem fronteira com países latino-americanos, onde as crianças desde cedo consomem substâncias químicas, dentre outros problemas. Em outros municípios, a exploração do trabalho infantil é uma questão muito séria. Há crianças e adolescentes trabalhando na pesca, no fabrico de carvão, no roçado, na casa de farinha, sem falar na exploração sexual e no tráfico humano.

Há situações limite de vulnerabilidade e risco social na região como os deslocamentos compulsórios, o tráfico de mulheres, o trabalho escravo, dentre outras situações (TORRES, 2007). Os problemas identificados em Tabatinga, em Benjamim Constant e em outros municípios daquela região, embora sejam demonstrativos de pobreza extrema ou de risco social, são diferentes de problemas identificados em outros territórios. Frente a este cenário poderíamos indagar o porquê da persistência de tamanha desigualdade social em nossa região.

Trabalhamos com a ideia de que a Amazônia sempre foi tratada com desigualdade pelo Estado brasileiro, fato já alertado por Batista (2007), na segunda metade do século XX e

por Freitas (2012) em estudo mais recente. A Amazônia é vista pelo poder central do Brasil como a região atrasada que “puxa” o país para trás.

As mulheres chefes de família enfrentam problemas engendrados em sua própria estrutura familiar. Elas não conseguem prover as despesas decorrentes das necessidades postas no seu cotidiano, os filhos passam a viver em extrema precariedade e risco, daí buscarem por si mesmos encontrar alternativas para solucionar os problemas de sua família. A falta de comunicação é outro problema identificado nas relações familiares espaço onde cada vez menos ocorre o diálogo. A criança não pode se manifestar, transformando-se, no máximo, em expectadora num cenário de mutismo e indiferença. É preciso que os adultos deem oportunidade às crianças para que se manifestem, contribuam e participem ativamente, caso contrário, as habilidades para a vida jamais serão adquiridas.

Castel (2005 p. 78) avalia a importância dos programas de redistribuição de renda e acrescenta dizendo que “para que a pessoa possa projetar-se no futuro, é preciso dispor no presente de um mínimo de segurança [...] A ideia de um acompanhamento efetivo das pessoas em dificuldade para ajudá-las a sair de seu estado é uma ideia exigente”. Este autor salienta a necessidade de se trabalhar os apoios sociais, financeiros, psicológicos, de modo a instrumentalizá-los para o exercício pleno da cidadania.

A população a quem se volta a política de assistência social vive em situação limite. Os que estão na idade de iniciação para o trabalho, não possuem capacitação, devido à sua escolaridade precária e inacessibilidade a programas de formação para o trabalho que os qualifiquem. Essa precariedade muitas vezes é determinante para o assédio à criminalidade, nas atividades do tráfico de entorpecentes, ponto forte nas comunidades em que residem. Adolescentes são transformados em matadores de aluguel e muitos já assumem a chefia nos pontos do tráfico. É um quadro facilitado pelo empobrecimento agudo da população que pode ser apontado como resultado de um processo de deterioração que atinge todas as classes sociais, porém, mais profundamente a camada subalternizada já bastante fragilizada.

A sociedade brasileira caminha num imenso oceano de escandalosas desigualdades, secularmente enraizadas, como forma de institucionalizar a exploração econômica, desde as “capitanias hereditárias, escravidão indígena e negra, monopólios, oligopólios, reservas de mercado e, mais recentemente, o totalitarismo econômico concentrado nas mãos da União” (HANAN, 2001 p. 60). O cidadão consciente não pode permanecer calado diante de infinitas

mazelas provocadas por falta de oportunidades à população de ter acesso à escolarização, com a qualidade necessária à competição em igualdade no mercado de trabalho, embora não se resume a isso o papel da escola. Essa qualificação virá, apenas, se forem criadas escolas de excelência, na qual se faça conjuntamente educação, ensino e pesquisa.

Brinca-se de construir espaços físicos e chamar de escola, quando na verdade não passam de espaços excludentes, sem um projeto de desenvolvimento humano. Esta realidade é observada nos mais diferentes cenários em que se dá a educação escolar. Os programas supostamente de inclusão social, em nível de graduação destinado a pessoas que frequentam a escola pública na integralidade dos níveis fundamental e médio, têm seu lado excludente, na medida em que abre-se um corredor estreito destinado a egressos de escolas públicas, a indígenas e a negros, mas não se olha o homem simples da Amazônia que compõe a maioria esmagadora de nossa população. Este fica de fora, sequer é mencionado, como se a graduação fosse uma esteira de onde saem diferentes produtos. Na verdade deveriam sair trabalhadores qualificados, intelectuais, pensadores, profissionais que assumirão responsabilidades até mesmo com vidas humanas.

É preciso atentar para o fato de que excluir o amazônida deixando-o à margem dos grandes projetos amazônicos é como aprisioná-lo e puni-lo por ser simples, tradicional, filho desta terra, aquele que está na cadeia produtiva de alimentos e que abastece o mercado. Este homem é detentor de uma história de superação e de “amadurecimento conquistado através de um trabalho ininterrupto de gerações que tiveram lutas e disputas sem quartel, até que se criassem as condições propícias” (BATISTA, 2007, p.125).

Coerente, nesse processo, seria oferecer escolarização de qualidade, não apenas porque é preciso garantir mão de obra para o mercado de trabalho, mas para que essa população em idade de trabalho a ele tenha acesso com dignidade. Desta maneira será possível romper com processos crônicos de exclusão, oportunidade criada a partir da Constituição de 1988, que traz em seu texto o reconhecimento de que políticas sociais estão circunscritas aos direitos de cidadania.

A Política de Assistência Social criada nesse contexto aponta para incluir famílias em vulnerabilidade, cuja renda mensal situe-se abaixo de cinquenta reais, o que as caracteriza abaixo da linha de pobreza. O estudo de campo realizado junto a famílias residentes no bairro Mauzinho, em Manaus, identifica-as nas mais precárias condições de vida, mesmo decorrida

quase uma década de implantação do SUAS. Então, a grande questão que preside este estudo consistiu em saber, se o Programa Bolsa Família, uma das ações do Projeto Fome Zero, contribuiu para que essas famílias beneficiárias tenham rompida essa cadeia de miséria e, por que ainda não alcançou sua meta de erradicar a pobreza e as famílias nele incluídas, as permanecem em situação de miséria. Na base desses atendimentos estão os Centros de Referência de Assistência Social implantados nas seis zonas que dividem o Município de Manaus, em áreas de maior vulnerabilidade. Procuramos, também, saber se houve mudanças significativas na vida das famílias, a partir de sua inclusão no Programa Bolsa Família empregado como uma estratégia operacional de inclusão social, no combate às desigualdades, sob o signo da solidariedade e da atenção às necessidades humanas.

O estudo foi realizado tomando por base as orientações das abordagens qualitativas sem exclusão dos aspectos quantitativos. A pesquisa assentou-se no plano documental, junto à SEMASDH e SEAS, acrescida por uma amostra de trinta famílias caracterizadas em seu estado de vulnerabilidade social, no bairro Mauazinho em Manaus. Ouvimos, também, seis mulheres chefes de famílias que recebem o benefício Bolsa Família.

Uma das estratégias de documentação coletada para análise é a captação do discurso dessas mulheres, chefes de suas famílias e igualmente beneficiárias dos programas sociais via SUAS, sob a perspectiva dos direitos de cidadania. Depreende-se da fala destes sujeitos da pesquisa que a sua compreensão de direitos sociais, sua visão de mundo, o nível de consciência e organização social existente no Mauazinho é ínfimo.

Sob essas condições, buscamos perceber o modo “como pensa a mulher, que mesmo em situação de vulnerabilidade assume-se como chefe de família”. Segundo Chartier (1988), é preciso traçar a história de mulheres, como se coloca aqui, mesmo que se tenha por objetivo colher expressões de seu pensamento, no contexto de suas representações sociais, pois não há como pensar a história das mulheres e das relações de gênero desvinculadas dos significados simbólicos que instituem a realidade, na qual encontram-se envolvidos os atores sociais.

O trabalho está seccionado em três capítulos que se interconectam para dar fluidez explicativa ao objeto investigado. No primeiro capítulo realizamos uma discussão sobre a Amazônia, buscando expor o contexto onde a pesquisa se espraia, situando sua gente e suas necessidades, suas mazelas e situação de vulnerabilidade, para assim compreendermos melhor as singularidades regionais e as expressões da questão social.

O segundo capítulo expõe, de forma detalhada, a trajetória da assistência social no Amazonas, desde o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, quando acontece a primeira Conferência de Assistência Social até a implantação do SUAS e as conferências realizadas posteriormente.

O terceiro capítulo traz a análise avaliativa do Sistema Único de Assistência Social no Amazonas, chamando a atenção para os serviços do CRAS e da rede socioassistencial, dentre outras questões.

Acredita-se que este estudo assume fundamental relevância aos poderes públicos locais, na medida em que procura identificar obstáculos que permeiam o fazer nessa política e impedem sua concretização plena. Por se tratar de um estudo acerca da operacionalidade do SUAS circunscrito ao Município de Manaus, espera-se que os indicadores aqui construídos sirvam também para a reflexão dos estudiosos e profissionais que militam nessa área. De igual modo, trata-se de uma contribuição para o controle social (Conselhos de Assistência Social), a quem interessa a avaliação desse trabalho que já completou dez anos e que passa por avaliação científica. A meta do Governo Federal é ter o SUAS inteiramente consolidado em dez anos até o ano de 2015, quando será avaliado em todo o território nacional e redimensionado para a próxima década. Portanto, o fruto deste trabalho não constitui uma ação finita, mas poderá servir para outros estudos e novas inserções nesse espaço da política.

CAPÍTULO I

A AMAZÔNIA E A RECENTE INCLUSÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1 – A Amazônia, sua gente e as desigualdades sociais: um breve sobrevoo sobre Manaus

Os sinais de globalização na Amazônia tornam-se dramáticos quando expõem além de questões econômicas, as questões da diversidade física e cultural da “região” e de suas populações. Como província do mundo a globalização da economia integrou a Amazônia à nova divisão internacional do trabalho realizando o nexos global-local sem dicotomizá-lo do ponto de vista da produção de mercadorias. Implodiu, portanto, a relação centro-periferia criada no desenvolvimento do imperialismo. (Marcílio de Freitas e Marilene Corrêa da Silva).

Muito se fala a respeito de conservar a Amazônia, como se seus habitantes fossem seus maiores predadores, mas escondido em pretensas teses de defesa desta região há indisfarçável desejo de ocupação e posterior expulsão de seus habitantes. Assim ocorreu no período da colonização, quando se praticou a exploração econômica com a utilização da mão de obra do indígena, sob o regime escravo. Não bastasse tamanho vilipêndio, o indígena ainda recebe a pecha de preguiçoso, estigma que permanece arraigado no imaginário social da população. Conforme Monteiro (2000, p.26), “é convincente no meio de todo esse furioso delírio de espantosas carnificinas, de que a história da Amazônia está repleta, o grau de interesse colono pela conquista e povoamento da terra”.

O historiador Mário Ypiranga Monteiro descreve as decisões tomadas pela coroa portuguesa, a partir do relato de Joaquim Nabuco, dizendo que “nada na conquista de Portugal é mais extraordinário do que a conquista da Amazônia” (MONTEIRO, 2000 p.21). A posse e o domínio desta região, nos planos da coroa datam de 1624, e todas as estratégias podem ser

identificadas nas decisões tipo “*divide et impera*” a exemplo de Cesar o imperador romano. Dividiu-se o Brasil em dois governos administrativos e criou-se a Capitania do Cabo do Norte, sobre a qual foi dado a Portugal o domínio pleno, cabendo a Pedro Teixeira consagrar essa conquista, por meio da viagem realizada até os limites do Tratado de Tordesilhas, pondo fim às pretensões de outros países que tentavam fixar seus domínios e impedir que os objetivos de Portugal se concretizassem.

Não se trata, porém, de um simples ato de tomar posse de um território, mas de eliminar possíveis entraves, dentre estes, a presença dos gentios que incomodava, sobremaneira. Procedeu-se, então, a eliminação sistemática dos indígenas. Relatos de povos situados em áreas ricas em látex, mais tarde exploradas economicamente, recontam histórias veiculadas entre as gerações, desde as mais remotas, que os índios foram exterminados em ações de guerra, pela qual, aldeias inteiras eram dizimadas numa noite, apenas. Implica dizer, portanto, que a ocupação e a colonização trouxeram o despovoamento da região. “De nações valorosas como é exemplo a dos Manaus, subvertidas na degradação do álcool, eliminadas pelas epidemias, como os Timbira, os Guarani do Norte” (MONTEIRO, 2000 p.26).

A cobiça desenfreada ensejou a construção de vários fortes por iniciativa de franceses, holandeses e ingleses, nos séculos XVI, XVII e XVIII, que tinham por objetivo dominar as terras e explorar suas incontáveis riquezas. A estratégia de combate a esses conquistadores por parte dos portugueses obedece ao princípio militar, segundo o qual, dominar a embocadura do rio representa o primeiro pilar para assenhorear-se de todo o seu curso. Decidiram edificar fortificações na região Amazônica e assumiram o comando ao longo dos rios, intitulado-se defensores. O conhecimento da região, pela penetração em áreas onde novos acidentes geográficos foram identificados, a construção de fortificações, fundação de vilas, exploração de plantas nativas deu a vitória aos portugueses, serviram de estratégia para a expulsão dos invasores.

Então senhores, voltam-se para a exploração das espécies vegetais, trabalho que exige habilidade no trânsito pela floresta, por esta razão a mão de obra indígena passa a ser objeto de disputas entre os colonizadores. Aos nativos é atribuída a função de extratores. Recrutar esses trabalhadores constitui árdua tarefa e as formas de obtenção variam, conforme as relações estabelecidas entre os nativos e os colonizadores. No trato com as tribos consideradas hostis emprega-se a luta armada, com incursões militares, pelas quais os rebeldes são

submetidos. Emprega-se, frequentemente, o sistema chamado “tropas de resgate”¹. Sob esta ação, os indígenas são aprisionados em caráter perpétuo ou temporário². De acordo com Oliveira (2013 p. 37),

É importante afirmar, logo de início, o caráter imoral dos europeus na apropriação predatória da Amazônia. O princípio ético expresso pelos teólogos e que norteou os comportamentos e atitudes dos europeus na conquista dos chamados povos ultramarinos: *ultra aequinotial in non peccatur*. (Além da linha do Equador não se comete pecado). A partir desse princípio ético não tem mais o que se discutir, tudo é permitido. Assassinatos cruéis e violentos das nações indígenas, escravização dos negros e dos índios, depredação da natureza e etc. [...] Aos europeus tudo é permitido para satisfazer aos objetivos do Estado e dos súditos: enriquecimento rápido e fácil, a qualquer custo. Esta será a marca indelével imposta à Amazônia pelos conquistadores europeus que acompanhará toda a sua trajetória histórica e geográfica: ser uma região colonial. Ou seja, uma região cujo projeto de desenvolvimento autóctone foi abortado pelos europeus massacrando e matando as nações indígenas e reduzindo os sobreviventes à condições subumanas.

As espécies da fauna entraram em extinção, pela ação devastadora de caça e pesca predatória, como foi o peixe-boi, cuja pele e gordura serviram para a produção industrial e para a iluminação pública. Pode-se concluir que esses colonizadores contraíram um grande débito a fundo perdido, com os povos desta região, que jamais o saldarão. Condena-se a prática das queimadas, secularmente em uso, pela emissão de carbono na atmosfera, mas em todos esses séculos que assinalam esse procedimento na região, as quantidades de CO₂ são ínfimas, se comparadas com os resultados de ações das sociedades estatais de nossa era. São falsos defensores, pois ao mesmo tempo em que apontam o dedo em riste para acusar os povos autóctones de maculadores do meio ambiente, recusam-se a assumir compromissos como ocorreu em Kyoto e em outros eventos que discutem a conservação do ambiente.

É preciso reconhecer o valor da Amazônia para além do proselitismo verde. É imperioso que se reconheça os povos tradicionais como sujeitos políticos protagonistas de sua história. Não devem ser tratados com o preconceito da menoridade racional, ao contrário, estes povos deixaram um legado cultural que vai desde a produção de alimentos. A mandioca,

¹. Expedições criadas para o resgate de nativos que estivessem real, ou presumidamente, escravizados por outros colonizadores.

² Os índios aprisionados em combate seriam cativos perpétuos, enquanto que os “resgatados” obteriam a liberdade após dez anos.

dominada geneticamente há mais de doze mil anos é um dos exemplos clássicos de que os povos tradicionais da Amazônia sempre se relacionavam com a natureza, de modo a submetê-la de acordo com suas necessidades.

Perplexos com a chegada do conquistador, diferenciados por seu desconhecimento acerca de estratégias militares, mesmo que instintivamente apresentassem resistência, de início não se curvaram, mas aos poucos foram sendo dominados, escravizados, reduzidos, aniquilados. O resultado é aterrorizante: dependentes químicos, muitos destribalizados, vitimizados pela pobreza, cujo cenário de profundas precariedades transforma-os em objeto de proteção da política de assistência social. Collyer (1980 p.84) lembra que,

Para chamar a atenção do europeu, Sting levou consigo o cacique Raoni, não pela sua condição de líder tribal, mas pelo atrativo da sua proeminência labial [...] um fato inédito e suficientemente capaz de despertar a atenção de todos os países da Europa, por onde ambos desfilaram [...] Raoni fez grande sucesso em toda a Europa e por onde passava despertava o interesse popular. Essa missão confiada a um cantor [...] encobriria os interesses de cartéis para mostrar ao mundo que no Brasil os indígenas são assassinados; que levam uma existência miserável; que não possuem os mais elementares direitos; que suas terras são devastadas; que são contaminados por doenças do homem branco.

Na verdade tudo não passou de uma grande farsa encenada por Sting que procurava fugir do insucesso como cantor, angariar a simpatia e ser agraciado pela generosidade dos europeus, de quem recebeu “vultosas contribuições em dólares, para fundar no Brasil uma organização para defender o índio” (COLLYER, 1980, p.84). Sting não realizou nenhuma obra nesse sentido, o que levou o Cacique Raoni a reclamar a parte que lhe caberia nessa empreitada e que havia sido combinado entre ambos. Usado de forma aviltante, Raoni em sua simplicidade pode até ter pensado em ganhar alguns dólares, mas a atitude de Sting revela a falta de caráter e, mas uma vez, o índio serviu à cobiça do estrangeiro por enriquecimento.

Nossa história registra um Brasil Colônia superado pelo Brasil nação de regime imperial, posteriormente republicano. O Amazonas apresenta de igual modo, esses saltos, em que é Comarca do Pará, Província e Estado, após a proclamação da República. No Brasil republicano a economia retoma sua base agrária, com a exploração das espécies nativas, na extração do látex. É um período que favorece a ocorrência de grandes fluxos migratórios protagonizados, novamente por europeus, estrangeiros de países do Oriente Médio, brasileiros

da região Nordeste e de outros Estados. A classe dominante vive o esplendor, em contraste com a mais profunda miséria a que são submetidos os trabalhadores, de cujas mãos brotam a riqueza e o fausto.

Manaus nasce, conforme Araújo (1984, p.1), a partir da construção de uma fortaleza, atribuída a Manuel da Motta Falcão, ação que deu origem ao povoado. Mais tarde, em fins do século XVIII é fundada a cidade, após várias tentativas anteriores, frustradas pela ação restritiva das tribos aqui existentes. A sede do governo fixada em Barcelos, primeira capital do Amazonas, contraria os interesses da corte portuguesa que apontavam para a transferência da sede da capitania para as proximidades da foz do Rio Negro. Araújo (1984, p.9), reporta-se a esse respeito dizendo que “não se indica em termos claros a povoação da Barra, porém, d’um certo modo ou d’outro, reconhecem, enfim, o erro, e procuram repará-lo a tempo. Lobo de Almada será, de sua conta, o executor dessa medida benemérita. A ele pertence a escolha de Manaus”.

A estruturação da cidade acontece na medida em que seus moradores vão requerendo licença para estabelecer casas de comércio, para exercer atividades de pesca, para coleta das drogas do sertão e, ainda, formalizando a posse de suas terras. Para resolver esses problemas burocráticos, Manaus dispôs de um juiz de julgados escolhido anualmente, a quem é atribuída a função de “polícia urbana e suburbana e representá-la na Câmara. Contava com um Ouvidor e um Comandante Militar para assisti-lo” (ARAÚJO: 1984, p.9). Assim nasce a cidade de Manaus, mais tarde exuberante e proclamada a Paris dos Trópicos, para onde afluíam pessoas de diferentes nacionalidades instalando nela suas residências. Dias (1999 p. 56) chama a atenção para o fato de que,

No quadro de diferenciação social que se impõe a preservação do natural e o seu sentido social e até cultural são ignorados pelos projetos de higiene que procuram elaborar as justificativas necessárias à prática de controle social. Por outro lado, na representação Da cidade, procura-se copiar diretamente a arquitetura, a pompa e os costumes.

O Brasil, recém-saído da Monarquia, volta seus olhos para as riquezas produzidas no Amazonas, pela economia extrativista consubstanciada na extração do látex. Essas atividades imprimem a marca da modernização e do embelezamento de Manaus, concretizados na arquitetura, em suas praças, na construção do teatro, em estilo neoclássico, como se

estivéssemos prestando tributo eterno às metrópoles europeias. Os igarapés que originalmente cortavam a cidade foram aterrados e sobre seu leito foram construídas avenidas e boulevards. A elite analfabeta, então classe dominante, valia-se da estética europeia para premiar-se e se propiciar lazer, promovendo eventos culturais e artísticos trazidos diretamente de Paris, assim como as trabalhadoras do sexo, já que o produto aqui existente não satisfazia sua vaidade. De acordo com essa mesma autora,

A modernidade em Manaus não só substitui a madeira pelo ferro, o barro pela alvenaria, a palha pela telha, o igarapé pela avenida, a carroça pelos bondes elétricos, a iluminação a gás pela luz elétrica, mas também transforma a paisagem natural, destrói antigos costumes e tradições, civiliza índios transformando-os em trabalhadores urbanos, dinamiza o comércio, expande a navegação, desenvolve a imigração. É a modernidade que chega ao porto de lenha com sua visão transformadora, arrasando com o atrasado e feio e construindo o moderno e belo.

Nesse mesmo cenário de esplendor em que se ostenta a abundância, pratica-se igualmente a exclusão da população pobre e procede-se à sua expulsão da área central, parte nobre da cidade, que deveria passar por profundas reformas, conforme as exigências da nova classe alta, para a celebração de grandes negócios que a economia gomífera engendrava. A pobreza tornava a cidade feia, com seus rostos encardidos, bocas desdentadas, pés descalços e cabelos em desalinho, por isso, determina-se o saneamento social com medidas que determinam seu afastamento para outras áreas da cidade e assim evitar óbices para o desenvolvimento. Sob esse argumento criam-se mecanismos legais: códigos e regulamentos, que legitimam a retirada dessa população, colocando-a em local, onde seja mantida afastada do vaivém dos tafetás, das anáguas e das casacas. O odor dessas pessoas não poderia contracenar com o dos charutos e dos perfumes franceses.

A cidade passou por embelezamento³, e sua nova estrutura, assim como as atividades culturais e de lazer foram privilégio usufruído apenas por poucos. Enquanto a elite se deleitava, os moradores da outra parte da cidade, para onde foram transferidos, viviam o alijamento social. Se conseguissem vislumbrar a modernização seria apenas de longe. De forma minuciosa, foram criados e implantados mecanismos de controle, de modo a garantir os espaços segregados. A massa de trabalhadores não tinha acesso sequer aos serviços básicos,

³ Vide Edinea Mascarenhas Dias. A ilusão do Fausto – Manaus 1890-1920. Manaus: Valer, 1999.

como fornecimento de água potável, rede de esgoto, educação, saúde e outros recursos.

Lavava-se a roupa da casa nos igarapés: de Manaus, da Cachoeirinha, tributários do Rio Negro, em cujas margens a cidade estava situada. Os vestidos das ricas senhoras eram lavados em Londres. Outra fonte que servia a população vinha da água das cacimbas, sabidamente contaminada, também consumida como água potável. Suas moradias fincadas nos bairros distantes, sem infraestrutura, deslocadas do perímetro urbano, não tinham boa cotação comercial. Os bairros criados para esse fim foram os seguintes: Colônia Oliveira Machado, Constantinópolis, hoje Educandos, São Raimundo e Cachoeirinha. Ressalte-se que, ainda hoje, os dois primeiros bairros ainda sofrem o preconceito e são classificados como áreas de risco ou zonas vermelhas, denominação dada às áreas onde a violência se expressa de forma ostensiva.

Embragados pelo fausto, os barões da borracha não atentavam para o fato de que o concorrente comercial planejava cuidadosamente o golpe mortal a ser desferido na economia, que ainda não amadurecera, já que estava apenas em sua terceira década de existência. Não perceberam a subtração de milhares de mudas de seringueiras nativas retiradas dos seringais da Amazônia e contrabandeadas para Londres nos porões de navios que faziam as linhas entre a Europa e o Brasil. Deste modo, inicia-se a decadência, que se arrastou até a segunda metade da década de 1960. Souza (1977 p. 135) assinala que,

Plantadas experimentalmente em Kew Garden, as mudas foram transferidas, mais tarde, para o sudeste da Ásia, região da faixa equatorial e com clima semelhante ao amazônico. As mudas cresceram, transformaram-se em seringais ordenados como um bosque europeu e começaram a produzir [...] a partir de 1910, iriam provocar dificuldades aos coronéis brasileiros, até dar-lhes o golpe de misericórdia que viria com a I Guerra Mundial.

Manaus passa a viver uma grande ressaca: sai de um sonho perpassado pela opulência e se vê mergulhada na ruína. O Amazonas, que sempre foi mantido isolado do resto do país e construiu relações políticas apenas sob o aspecto formal, agora vê seus representantes tendo que aprender a técnica das relações palacianas. Esses representantes perceberam a necessidade de articular-se, estabelecer e manter laços que garantissem a retomada do equilíbrio econômico. É um período permeado por lutas em todo o país e protagonizado pelo povo brasileiro que reclama a criação de uma nova estrutura. É um cenário convulso, em que

os movimentos sociais demonstram total incompatibilidade entre o que é direito de cidadania e o que os mandatários oferecem à nação. Souza, (1977, p. 135) sinaliza para o fato de que,

O Estado do Amazonas procurava entrar em compasso com o país exatamente no momento mais delicado. E como sua elite não estava afeita às lutas palacianas de senhores da terra contra a burguesia industrial emergente, o Amazonas iria sofrer um abandono de meio século, no qual os problemas tornaram-se crônicos, seus orgulhosos e empobrecidos chefes políticos se tornaram pedintes e frequentadores das antessalas dos ministérios.

Um dos resultados devastadores trazidos pela crise na economia, decorrente do declínio do extrativismo do látex, está no desemprego em massa, que empurra essa população desempregada, com suas famílias, para localidades próximas ao centro da cidade, porém insalubres. É o início de um processo de favelização da cidade, pela ocupação das margens dos igarapés. Palafitas são erguidas, inicialmente no Igarapé da Cachoeirinha, alastrando-se por todos os igarapés da cidade na margem esquerda do Rio Negro, o que dá origem a uma das maiores favelas de Manaus: a *cidade flutuante*, comparada à existente em Hong Kong. Embora se registrem todos esses movimentos de ocupação humana em área urbana de Manaus, sua entrada na década de 1940, apresenta um tímido aglomerado, formado por uma população de pouco mais de cem mil habitantes. Seus hábitos eram naturalmente provincianos e sua vida decorria calmamente, mas profundamente marcada pelas três décadas da crise econômica que a afetava de forma significativa.

Os efeitos trazidos pela Segunda Guerra Mundial incidiram em crescentes demandas internacionais por borracha. Logo a Amazônia se reinseriu no cenário econômico e retomou a produção de borracha, largamente importada, para fazer frente às necessidades postas pelas forças aliadas. O recrutamento de trabalhadores para o corte da seringa aumentou o fluxo migratório da população nordestina com destino aos seringais, o que fez crescer a massa populacional que desembarcava no porto de Manaus à procura de colocação. Sob a expectativa de libertar-se da pobreza imposta pela seca submetiam-se às mais vis formas de exploração.

Outro golpe foi aplicado na economia amazônica, desta vez com a substituição do látex por borracha vulcanizada, uma descoberta feita por Charles Goodyear (1800 – 1860). É um duro golpe, pois o término da Segunda Guerra leva-os a pensar que a produção da

borracha se intensificaria. Ao contrário do que imaginavam a Amazônia voltou a ser deixada de lado, a exemplo do que ocorreu com o plantio da *hévea brasiliensis* na Ásia.

O desemprego gerado pela nova crise incidiu em novas ondas migratórias que aportavam em Manaus. As pessoas acreditavam que sendo a capital, Manaus possuía as respostas às suas necessidades: saúde, moradia, emprego. Por não possuírem condições de deslocamento dos bairros distantes para os locais onde pudessem realizar atividades de geração de renda, valeram-se da ocupação do espaço que restava na orla de Igarapés e na orla do Rio Negro. A favelização se estendia até as áreas onde estão situados os bairros de São Raimundo, Aparecida e Glória.

Manaus possuía dimensões geográficas acanhadas, em relação ao que temos hoje. Seus limites eram ao Sul os bairros de Educandos e Cachoeirinha; ao Norte a Vila Municipal, hoje Adrianópolis; a Oeste o bairro de São Raimundo e a Leste as matas onde hoje é o Aleixo e demais bairros. Esses bairros constituíam, nesse período, o subúrbio de Manaus. O centro da cidade era o *locus* privilegiado onde se estabeleciam as relações de comércio. Era o coração da cidade. Nesse espaço concentravam-se “as repartições públicas, os centros culturais e mundanos, e onde residia maciçamente a classe média” (PERES, 1984, p.21). Para esse autor,

não havia número expressivo que apontasse uma alta burguesia como classe dominante: não havia uma economia industrial que permitisse balizar tal classificação. “Os grandes proprietários rurais empobrecidos e decadentes, não tinham maior expressão social, apenas exerciam relativa influência política, possibilitada por uns poucos currais eleitorais” (PERES: 1984 p. 21).

A classe trabalhadora, excluída do perímetro urbano, seguia o curso de sua vida realizando trabalho em fábricas de pequeno porte, em oficinas, e outra infinidade de atividades, dentre as quais, o trabalho informal na categoria vendedor ambulante, denominado marreteiro e a mais antiga profissão: a prostituição exercida, então, por moças da própria região. Os senhores que ainda defendiam a ideologia de que a esposa deveria ser recatada, analfabeta, ignorando que ser mulher não significa exercer apenas o papel de mera reprodutora da espécie humana, tinham as prostitutas europeias gravadas em sua imaginação, embora muitos sequer a elas tenham tido acesso, a não ser as novas trabalhadoras representadas pela *caboca*, denominação de todas as moças do interior, que por motivos

vários eram atiradas nas ruas e, desvalidas, faziam desse trabalho sua única alternativa de sobrevivência.

Eram trabalhadoras de outra categoria, mas ironicamente eram elas as primeiras vítimas da fanfarronice ou da pavulagem de prefeitos que para mostrar trabalho, ao serem nomeados, mandavam fazer batidas policiais⁴ para limpar o centro da cidade. Junto a elas somavam-se todos os vendedores ambulantes, os marreteiros, as crianças, por assim dizer, todos os pobres que enfeivavam o centro da cidade. Não se fazia diferença entre ser trabalhador de rua e criminoso, todos eram colocados no mesmo patamar: lixo humano, dejetos sociais, material descartável.

Embora tratados de forma aviltante, suas relações sociais transcorriam na mais pura forma comunitária, permeada pela solidariedade, dando a entender tratar-se de uma enorme família. Nessa forma de vida os laços afetivos são estreitos, todos se conhecem. A história de uma família é compartilhada por todos, mesmo que em alguns casos na maledicência. As cadeiras de balanço com seus braços e encosto ornados por peças poeticamente bordadas, mostravam o capricho da arte feminina, e serviam aos bate-papos noturnos, onde as pessoas se encontravam para socializar as notícias. Se alguém da comunidade adoecia, os membros da comunidade organizavam-se em revezamento para fazer quarto (vigília ao enfermo). Na ocorrência de óbito, todos compareciam ao velório e durante a vigília era servido o licor, o refresco, a bolacha de velório e os discursos, nunca omitidos. De acordo com Peres (1984 p.22),

Toda a vida política, administrativa, mundana, intelectual e boêmia era tocada por integrantes dos vários estratos da classe média, constituída por funcionários públicos, profissionais liberais e comerciantes. Eles eram Governadores, Secretários de Estado, Senadores e Deputados; dirigiam os órgãos de imprensa, as entidades literárias e os clubes importantes; enfim, ocupavam todos os postos de expressão social na comunidade.

Manaus, nesse contexto, apresenta uma estrutura igual à encontrada em 1740. A crise permanecia e parecia não ter saída. A elite herdeira do colonialismo português e da economia fundada no extrativismo orienta-se, agora, por uma dependência cultivada nos favores expressos em concessões obtidas junto ao Governo Federal e já se encontra registros de favorecimento ilícito obtido do erário público. Nesse cenário de penúria, Pereirinha⁵ elabora o

⁴ Atividades fartamente noticiadas pela mídia local.

projeto de lei para a criação de uma Zona Franca, cuja aprovação se deu em 1957. Os objetivos latentes do defensor do projeto não são outros, senão “azeitar melhor as facilidades de importação e exportação, um método comercial que o extrativismo sabia fazer com perícia” (SOUZA: 1978 p.157).

Mas, era preciso regulamentar a lei, para efetivá-la. Esse projeto entrou no limbo por dez anos. Sua regulamentação e implantação ocorreram em um novo contexto histórico e político: a tomada do poder pelas forças militares deflagrada em 1964. A Zona Franca é um projeto que serve aos propósitos de um regime de força, que precisava de um instrumento integracionista, compatível com os interesses de então. O Brasil caminhava sob a hegemonia da economia norteamericana e, de igual modo, da economia mundial. Sua atitude segue o mesmo script da experiência vivida com a Inglaterra, na segunda metade do século XIX. Por assim dizer, o Brasil “beija” a mão do novo colonizador, desta vez representado pelos norte americanos. O que se conclui ao refletir sobre esses descaminhos da economia agrária, no caso da Amazônia, centrada na exportação da borracha, é que nossa República ainda engatinhava. O país não dispunha de uma política fiscal compatível com as demandas postas pela sociedade. Por esta razão, Getúlio Vargas, ao assumir o poder é aclamado “o pai dos pobres”, o grande nome do momento.

A partir de 1934 são criadas políticas sociais em que se estabelece a proteção trabalhista com o salário mínimo, a previdência social, a saúde, a educação, entre outras. No Amazonas, é possível perceber o alcance das ações de assistência social, com a criação e implantação da política do menor, em plena Era Vargas. Criam-se as instituições de amparo e proteção, a exemplo do Instituto Gustavo Capanema, para filhos de leprosos, o Instituto Melo Matos, o Instituto Maria Madalena, para abrigar menores infratores ou em abandono, o Instituto Bom Pastor, o Abrigo Redentor, o Instituto Montessoriano Dr. Álvaro Maia destinado ao tratamento de deficientes. Na Saúde foram criados o Hospital Eduardo Ribeiro, para o tratamento de alienados mentais, o Sanatório Dr. Adriano Jorge, para o tratamento de tuberculosos, o Hospital Antônio Aleixo, para o tratamento de leprosos.

A gestão municipal incorporou a manutenção da Fundação Doutor Thomaz, criada para o atendimento asilar de idosos que apresentavam perda de laços afetivos, sem família, ou aqueles penalizados por abandono. Mas a primeira universidade brasileira, a Universidade Livre de Manaus, criada em 1909, cujos cursos foram desativados, aos poucos, permaneceu por muito tempo, apenas com a Faculdade de Direito. Os níveis de estudo eram oferecidos até

o que hoje se denomina Ensino Médio, a não ser a Escola de Serviço Social, criada pelo então juiz de direito Doutor André Vidal de Araújo, ainda na década de 1930, tendo o curso iniciado em 1939 e graduado a primeira turma em 1941.

Embora se mostrem problemas que, num primeiro olhar, dão a entender que a Amazônia padecia de negligência ou mesmo de discriminação por parte do Governo Federal, é preciso mostrar atos do Poder Executivo voltados para solucionar problemas advindos da crise econômica, dentre os quais destacam-se:

1. Plano de Defesa da Borracha – em vigor no período de 1912 a 1914, cuja finalidade é a destinação de recursos do orçamento da União, para a criação da Superintendência para a defesa da Borracha, redução das alíquotas de impostos cobrados sobre a borracha;

2. Batalha da Borracha – de 1942 a 1947, pelo qual foi criado o Serviço Especial de Mobilização de Trabalhadores em vigor desde 1941, juntamente com a Comissão Administrativa do Encaminhamento de Trabalhadores para a Amazônia;

3. Criação da Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia - SPEVEA, a quem foi atribuída a função de elaborar o Plano de Desenvolvimento da Amazônia: construção da Rodovia Belém – Brasília.

Mas essas iniciativas serviram apenas como paliativo, pois a crise econômica aqui instalada permanecia. Conforme Farias (1981, p. 55),

A economia do Amazonas se criou e desenvolveu sob o estilo de economia mercantil à base da atividade extrativa florestal. A borracha, a castanha, a madeira, as gomas não elásticas e os óleos essenciais sustentaram a vida econômica dos Estados da Amazônia e foi a atividade em torno desses produtos que criou os estabelecimentos de vida e economia que se espalham pontiformes ao longo da gigantesca malha fluvial.

A dinâmica da economia nesta região não permitia sua reestruturação de forma endógena, era preciso investir recursos fortemente, já que desta economia saíam dividendos para injetar na economia do café, também de base agrária. Na correlação de forças estabelecida entre os interesses dos seringalistas e dos cafeicultores, os primeiros foram relegados à categoria de esmoleiros da economia nacional. É preciso reconhecer que os

interesses políticos, naquele contexto, colocaram o Amazonas no limbo econômico.

Tratava-se de mais um grupo exótico a exhibir seus problemas e a pedir soluções junto ao governo central. Acostumados a tratar a Amazônia com discriminação, os parlamentares não tiveram a sensibilidade de refletir e buscar as respostas necessárias aos problemas chegados ao seu conhecimento. O que dizer de seus representantes no Congresso Nacional?

É sob esse mesmo prisma preconceituoso que o governo central avaliava o homem amazônico, o que importava em óbice à plena solução dos problemas regionais, haja vista soluções mezinhas adotadas para outras regiões, não condizerem com a realidade dessas populações. Por conseguinte, as políticas sociais não contemplavam todas as questões postas pelo público alvo, sendo, portanto, pouco eficazes.

1.2 – A Zona Franca e a expansão da favelização da cidade de Manaus

A implantação do Projeto Zona Franca em Manaus é comemorada por muitos políticos e técnicos do poder público como um feito extraordinário, no entanto uma leitura mais acurada sobre esse fato permite perceber que tratava-se de mais um truque de ocupação, como no período colonial, só que nesse contexto o discurso oficial mostra a preocupação em garantir a segurança nacional, por meio da integração de todo o território brasileiro. É um momento de grave crise política que culmina com a derrubada de João Goulart, o Jango, da Presidência da República, em abril de 1964. De acordo com as ideias dominantes entre os adversários de Jango, o país corria o perigo de adotar o regime comunista, sendo Cuba um dos principais inimigos, que vivia seus primeiros anos de revolução e adotara esse regime. Outra preocupação referia-se aos inúmeros seguidores do mesmo ideário no Brasil, que tinham em Fidel Castro, líder da revolução cubana seu grande mentor.

Além dessas razões, alegava-se que a tomada do poder pelos militares ocorreu em razão das medidas adotadas pelo então Presidente João Goulart, contrárias aos interesses da ala conservadora dominante da sociedade, a qual temia a implantação de uma ditadura comunista, a exemplo do ocorrido em Cuba.

O período que antecede ao golpe militar apresenta atitudes assumidas por Jango, que preocupado em estabilizar a economia cria o Plano Trienal, idealizado por Celso Furtado e

San Tiago Dantas, respectivamente Ministros do Planejamento e da Fazenda, os quais tinham por fulcro o combate à inflação e à crise no comércio externo. Trazido ao conhecimento público em 1962, para ser implantado em 1963, este plano deveria combinar o binômio desenvolvimento econômico e reformas sociais. O plano não vingou e o resultado desse fracasso criou grave crise, levando Jango a governar por meio de decretos, pelos quais iniciou a desapropriação de áreas onde seria implantado o programa de reforma agrária, decisão que despertou revolta entre aqueles que se sentiam ameaçados. Esses e outros fatores, somados à crise da economia culminaram no enfraquecimento da administração de João Goulart e inviabilizaram sua permanência no poder. O Marechal Castelo Branco assumiu a Presidência da República.

Entre as ações implantadas pelo Governo Militar, apontam-se iniciativas voltadas para a Região Amazônica destacando-se as seguintes: Operação Amazônia, em vigor de 1966 a 1970 que define as políticas de incentivos fiscais aplicados a projetos agropecuários, industriais e de serviços básicos. São criados: o Banco da Amazônia S.A – BASA, a Superintendência da Zona Franca de Manaus – SUFRAMA, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; I Plano Nacional de Desenvolvimento – PND; Plano de Integração Nacional – PIN; I Plano de Desenvolvimento da Amazônia – PDA; Criação do PROTERRA; Construção das Rodovias Transamazônica, Cuiabá–Santarém e Manaus – Porto Velho – de 1969 a 1974; Incentivos fiscais e creditícios; Construção da Usina Hidrelétrica de Tucuruí – de 1974 a 1979; II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND; Projeto Calha Norte – PGC em vigor nos períodos de 1975 a 1979 e 1980 – 1989.

Sob a doutrina da Segurança Nacional, o governo militar tinha por princípio garantir a inviolabilidade das fronteiras, e aquelas existentes nos limites ao norte do Brasil precisavam ser protegidas de possíveis invasões. Isto determinou a criação de Planos como a “Operação Amazônica” que traz imbricada a ideologia de “Integrar para não entregar”, cuja intenção consistia em garantir a posse da região para “a exploração de seus recursos minerais, vegetais e animais, seu desenvolvimento agropecuário e industrial, seu efetivo enquadramento na vida econômica do país” (MURGEL BRANCO, 1989 p.76).

Nesse contexto, o projeto de criação da Zona Franca de Manaus, aprovado desde 1957, ganha sua regulamentação, pelo Decreto–lei nº 288, assinado em 28 de fevereiro de 1967, pelo qual fica estabelecido que:

A Zona Franca de Manaus é uma área de livre comércio de importação e exportação e de incentivos especiais, estabelecida com a finalidade de criar no interior da Amazônia um centro industrial, comercial e agropecuário dotado de condições econômicas que permitam seu desenvolvimento em face dos fatores locais e da grande distância a que se encontram os centros consumidores de seus produtos (SUFRAMA, 1988 p. 05).

Conforme Murgel Branco (1989), o modelo trazido para Manaus é inspirado no que estrutura a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE e tem por princípio motivador o incentivo fiscal, ou seja, o desconto de cinquenta por cento, podendo atingir cem por cento, no imposto de renda devido por empresas, que aqui fossem implantadas. Sua contrapartida viria com o investimento de recursos em empreendimentos na região amazônica. Esses incentivos são programados para oferta em prazo determinado. Souza (1978 p.15) considera que,

A implantação da Zona Franca, como uma medida federal, não fugiu a nenhuma tradição. Também ela veio como uma medida de fora para dentro, diferente apenas no espaço e no tempo de soluções do Marquês de Pombal ou de Getúlio Vargas. Ela surpreendeu e avançou, para além do controle da elite estadual. Cresceu separada e invadiu a vida amazonense, afastando-se praticamente da compreensão por parte do povo e, mesmo como significação histórica e política, têm escapado da arguição da elite amazonense, tanto intelectual quanto empresarial.

A mão de obra em oferta, destituída de qualificação nesse primeiro momento, representava o que se podia considerar ideal para a consolidação de um novo modelo que aponta para o alavancamento econômico da Amazônia e ruptura com a estagnação de cinquenta anos. Os trabalhadores deveriam adquirir agilidade e habilidade na realização de suas tarefas, com movimentos cada vez em menor tempo, garantindo um nível de produção que atendesse as demandas do mercado.

A cidade de Manaus foi a primeira a receber os benefícios da Zona Franca nas atividades de comércio, momento de crescimento extraordinário na oferta de empregos e elevado crescimento em arrecadação de ICM. Esse processo resultou na mudança das feições urbanísticas da cidade, pelo forte atrativo exercido para a compra de mercadorias importadas, razão pela qual, esta cidade passou a ser considerada um dos maiores centros turísticos do país. Em janeiro de 1975, o General Ernesto Geisel, então Presidente da República, visitou-a e

lançou a pedra fundamental do Distrito Industrial, que em vinte anos já contava com mais de quatrocentas indústrias em seu parque industrial. De acordo com documento oficial,

Vinte e um anos após a implantação a Zona Franca e apenas dezesseis de processo industrial, o parque fabril de Manaus transformou-se num centro produtor de manufaturados que se regionaliza progressivamente. [...] No setor primário, a SUFRAMA implantou um distrito agropecuário a 30 quilômetros da capital ocupando uma área de 590.000 hectares, voltado para produzir alimentos destinados ao próprio mercado amazonense, onde são desenvolvidos mais de 250 projetos para o desenvolvimento da fruticultura, hortigranjeiros, culturas alimentares, heveacultura e avicultura de corte e postura (SUFRAMA, 1988, p.5).

Embora o projeto da Zona Franca tenha trazido incontestáveis melhorias para o Amazonas, não se pode deixar de reconhecer que ele comportava alguns traços com a experiência vivenciada no período da borracha, em que o compasso da economia era regido pela batuta inglesa. Essa situação é reeditada com a implantação da Zona Franca, haja vista os laços estabelecidos com empresas multinacionais e com o comércio de importação. A Amazônia não tem fronteiras nessas relações estabelecidas com o comércio exterior. É um modelo de desenvolvimento maniatado, pois nasce sob o signo da dependência, na qual presentes a espoliação e a exclusão, prática antiga empregada pelos representantes do extrativismo.

A Paris dos trópicos recebeu investimentos notáveis para seu desenvolvimento, mas não houve preocupação com sua infraestrutura. Não encontramos planejamento que aponte para o aspecto demográfico, uma vez que a implantação de um projeto desta natureza, inevitavelmente teria seu crescimento populacional ampliado, o que de fato ocorreu de modo vertiginoso. Os migrantes vieram de toda parte: do interior do Estado, de outros Estados da Região Norte, de outras regiões e de outros países e, simultaneamente a essa superpopulação, a de exclusão. A mão de obra mais valorizada é a que vem da região sudeste e a estrangeira Segundo Torres (2005, p. 131),

Pelo fato de a Zona Franca de Manaus reduzir-se a um sistema de montagens de mercadorias, as empresas locais prescindem de mão de obra especializada. Essas empresas integram-se de forma vertical a uma empresa-mãe transnacional e sua função consiste em terminar ou montar produtos semielaborados. Essas indústrias-mãe enviam não só mercadorias semielaboradas às suas filiais em Manaus para serem montadas, como

também mão de obra especializada e hierarquizada. No caso específico das zonas francas, o que está em jogo não é apenas a subserviência tecnológica mas, sobretudo, o controle político e a centralização dos níveis de decisão nos sistemas transnacionais.

A massa de migrantes não consegue ser contemplada em suas demandas por moradia e políticas urbanas, já que no planejamento para o desenvolvimento econômico não estava prevista a criação de infraestrutura que abarcasse todo esse contingente populacional. Não há como satisfazer as demandas por energia elétrica, água potável, esgoto e urbanidade, das quais não se pode abrir mão.

A paisagem urbana, a exemplo do que ocorreu no período da borracha, precisava ser modificada para adaptar-se às exigências de novos padrões urbanos. A grande favela formada em torno do Rio Negro exigia a tomada de providências, afinal, a Cidade Flutuante, com seus incontáveis problemas era como um câncer que devia ser removido. Todas as atividades comerciais ali desenvolvidas, incluindo o comércio entre pequenos produtores rurais e os pequenos comerciantes estabelecidos em barcos e em casas flutuantes, tudo foi retirado. Sua extinção foi possível por estarmos vivendo sob um regime de força, em que resistir à saída seria optar pela perda da liberdade, ou seja, o destino era a cadeia. A operação estava amparada pela Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964, no contexto em que são instituídos o Plano Nacional de Habitação e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. É a criação de uma política habitacional, cuja intencionalidade aponta para a busca do Estado em legitimar sua ação pelo golpe de março, junto às massas populares.

Na verdade, há um jogo de interesses protagonizado de um lado pelas classes historicamente despossuídas, e do outro lado, pelo interesse no desenvolvimento econômico. Nesse cenário as relações de forças são estabelecidas por uma classe dominante, detentora do capital financeiro, pela indústria de materiais de construção e pela empresa de construção civil, a classe média “que emerge com a estruturação do modelo de capitalismo monopolista em implantação no país” (SILVA e SILVA: 1989, p. 48). Ainda nessa relação está a classe trabalhadora, que forma um enorme contingente cuja sobrevivência se dá pela realização de atividades informais para geração de renda, que não tem possibilidade de acesso ao mercado formal de trabalho.

Para Silva e Silva (1989), o Plano Habitacional idealizado no Governo Castelo Branco, representava a procura por receptividade junto à população e, contemplá-la em seus

anseios, poderia ser a forma de conquistá-la. As conversas travadas nos bastidores palacianos revelam uma preocupação em construir a fisionomia de um governo sensível aos apelos populares. A presidente do BNH assim escreve ao Presidente da República:

Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha do Carlos, mas nós achamos que a Revolução vai necessitar de agir vigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas de moradia, pelos menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas (SILVA e SILVA, 1989, p. 49).

Com a implantação da Política Habitacional em Manaus a Companhia de Habitação do Amazonas – COHAB passa a executar a construção do primeiro núcleo habitacional localizado no Bairro Raiz. A prioridade de moradia, nesse conjunto, foi dada às famílias retiradas do porto flutuante. O conjunto Castelo Branco, localizado no Parque Dez de Novembro, foi construído nesse período, que ainda hoje mantém exemplares de seu feitiço original. Outros conjuntos habitacionais foram construídos nos bairros Dom Pedro, Kíssia e outros.

Em seu primeiro projeto de urbanização, Manaus não contava com a divisão em bairros e, pelo visto, essa característica perdura, pois não se pode considerar São Raimundo, Compensa, Raiz, Coroado, São José, Tancredo Neves, Jorge Teixeira, Zumbi dos Palmares e os demais como tal, devido às condições ínfimas de sua estrutura. Mesmo os conjuntos habitacionais construídos para a elite não possuem infraestrutura adequada. Os rios e igarapés, antigos mananciais de Manaus, hoje são o repositório de um volume incalculável de dejetos, oriundos das residências e de fábricas do hoje denominado Polo Industrial de Manaus, que comprometem a qualidade de vida da população e impedem as atividades de lazer nos balneários e praias que ainda restam.

Apesar de toda essa precariedade urbanística, de acordo com o IBGE (2004), nos anos de 1970 a população de Manaus atinge o dobro da registrada na década de 1960. Na área urbana, a população é de 283.673 habitantes e na zona rural a população é de 27.949, perfazendo um total de 311.622 habitantes. Em relação ao contingente populacional de todo o Estado, o interior corresponde a 32,6% da população e representa um crescimento demográfico relativo, na ordem de 325%, se comparada com os níveis atingidos entre o

período de 1940 a 1970. Nesta última década, o crescimento populacional atingiu o percentual de 74,6%, intensificado na década de 1980, com demandas maiores e mais diversificadas. O Polo Industrial de Manaus permanece como um dos grandes imperativos para o permanente deslocamento em direção a esta cidade. Outro atrativo é protagonizado pelos movimentos sociais dos sem teto, que promovem ocupação de terras, a exemplo do que ocorreu com a formação do bairro São Lázaro, Santo Antônio, Coroado, em outros momentos.

A necessidade por mais moradia dá ensejo ao surgimento dos bairros Mauazinho, Santa Etelvina, São José, Tancredo Neves, Jorge Teixeira, Cidade Nova e volta com mais intensidade a ocupação na orla dos igarapés e do Rio Negro. Em apenas uma década, a população da área urbana segundo registro oficial avança de 283.673 habitantes, para 611.843 em 1980 (IBGE, 2004). Outros projetos de habitação popular são desenvolvidos, já na forma vertical, porém, a qualidade precária é sua característica maior. A esse exemplo podem ser citados os conjuntos residenciais Tocantins, Jornalistas, Rio Xingu, Eldorado, Ayapuá e outros. Conforme Souza (1978, p. 164),

Mesmo os conjuntos habitacionais financiados pelo BNH são verdadeiros exemplos de como não se deve praticar a urbanização, onde a especulação e a má fé dos construtores e incorporadores juntaram-se à falácia da casa popular, formando-se uma monstruosa simbiose de desrespeito ao morador potencial e de completa falta de escrúpulo social. O que eufemisticamente se batizou de bairros são imundas favelas e guetos dos retirantes do interior.

Scherer (2002) aponta Manaus como a cidade que apresenta maiores índices de crescimento entre as treze cidades brasileiras que possuem mais de um milhão de habitantes. Sua taxa de crescimento populacional é superior a 39%. A população concentrada na área urbana de Manaus atinge o percentual de 90%. Deixa de ser aquela cidadezinha dos anos quarenta, pacata, a que se refere Peres (1984), em sua evocação a Manaus, ao descrever o hábito das famílias, outrora em suas cadeiras de balanço nas calçadas e agora veste a nova roupagem de Metrópole do Norte.

O alcance desse *status* traz, também, problemas de maior complexidade. As necessidades por políticas sociais são notadamente maiores e seu agravamento se expressa no quadro de carências, como a desnutrição infantil e materna, o número de moradores de rua, de trabalhadores informais, exploração de crianças em atividades de geração de renda, nas ruas e no interior dos lares, cenário em que a fome continua sendo o grande flagelo social. Em

confirmação a esse estado de coisas, matéria veiculada no Jornal A Crítica do dia 02.08.2013, retratou que no ano de 2010, dentre as 27 unidades da federação, o Amazonas ocupou a vigésima colocação, com 22,2 mortes de crianças menores de um ano de idade para cada mil nascidos vivos, diferente de 1980 quando ocupava a décima posição.

Sem saneamento básico, em longas filas nas hoje denominadas Unidades Básicas de Saúde, em busca de atendimento, nem sempre oferecido com a qualidade necessária, a população espera a marcação de exames para a formação de diagnóstico com prazos muito dilatados. Enfim, há grandes problemas sociais que atingem as populações subalternizadas, cujos problemas de saúde são agravados por muitos fatores, entre estes: a ocupação desordenada do solo, a deficiência de saneamento básico, a poluição dos mananciais hídricos e, neste caso, o lençol freático, com a perfuração de poços artesianos e, ainda, o uso de fossas rudimentares e fossas sumidouros, cujos componentes do lixo orgânico se dissipam no subsolo. Além disso, encontram-se em diferentes localidades de Manaus esgotos a céu aberto, entre as questões que resultam no estrangulamento da gestão urbana.

No relatório lançado em 22.03.2010 pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), intitulado “Água Doente? – O papel central da gestão das águas residuais no desenvolvimento sustentável”, dados estatísticos demonstram que o crescimento populacional desordenado e a falta de gestão dos recursos hídricos vêm culminando na contaminação das águas e, conseqüentemente, vitimizando os destinatários desse recurso natural. Artigo exibido no programa Globo Ecologia, de 22.02.2010⁵, demonstra que,

Com o grande crescimento populacional e urbano em todo o planeta, expandir e intensificar a produção de alimentos coloca pressão sobre os recursos hídricos, além de aumentar a descarga não regulamentada ou ilegal de água contaminada diretamente nos ecossistemas. As estatísticas são gritantes: dois milhões de toneladas de esgoto, bem como resíduos industriais e agrícolas são descarregados em cursos de água do mundo, de acordo com relatório publicado pelo PNUMA (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente) em 2010. Isso representa uma ameaça global para a saúde humana e para o meio ambiente, assim como tem conseqüências imediatas e de longo prazo nos esforços de redução da pobreza e da miséria. Pelo menos 1,8 milhão de crianças menores de cinco anos de idade morrem a cada ano de doenças relacionadas com a água, ou uma a cada 20 segundos. Mais de metade das camas dos hospitais do mundo estão ocupadas com pessoas que sofrem de doenças relacionadas à água contaminada e mais

⁵<http://redeglobo.globo.com/globoecologia/noticia/2012/09/relatorio-da-onu-explica-como-agua-contaminada-prejudica-saude.html>, acessado em 31 de julho de 2015.

peças morrem por conta do problema do que de todas as formas de violência, incluindo as guerras.

Freitas e Silva (2000, p. 9) chamam a atenção para as questões ambientais tratadas em eventos internacionais, desde 1972, pauta da Conferência de Estocolmo e os sucessivos encontros promovidos com a presença de países do mundo inteiro reunidos para tratar dos questões pertinentes ao assunto, a exemplo da ECO-92, que resgata os conteúdos dessas discussões, em forma de alerta ao mundo, principalmente aos países em desenvolvimento, caso em que o Brasil está situado. Voltam-se para as questões amazônicas e as riquezas incontáveis que constituem seu patrimônio, que bem administrado pode servir de celeiro para a humanidade.

Sua análise aponta para questões substantivas, como a biodiversidade e sua característica renovável e as possibilidades de perpetuar-se, desde que sejam observados cânones importantes para o aproveitamento dos recursos naturais e ao mesmo tempo preservá-los. Esta é uma discussão que enriquece o presente estudo cujo enfoque é a Amazônia, na perspectiva de seu desenvolvimento com a criação de políticas públicas pelas quais o habitante desta terra seja reconhecido em sua dignidade humana e de sua cidadania.

1.3. As políticas públicas para a Amazônia sob a perspectiva neoliberal

O estudo sobre as políticas sociais criadas sob a chancela neoliberal remete para o período de 1995 a 2002 governado por Fernando Henrique Cardoso. Julga-se pertinente dar um passeio na história e situar esse político, que inaugura os mandatos presidenciais em oito anos. Inicia-se em campanhas políticas desde 1978, mas somente com a ajuda de Franco Montoro, elege-se senador por São Paulo. Com a reforma política de 1980, a extinção do sistema bipartidário e a volta do pluripartidarismo, filia-se ao PMDB, legenda que sucede ao MDB, toma posse de seu primeiro mandato no Senado Federal, em 1983, pela renúncia de Franco Montoro para assumir o cargo de Governador de São Paulo. Nesse período foram eleitos dez governadores de oposição e, FHC na condição de senador destacou-se nas articulações que tinham por meta estabelecer a transição de governo do regime militar para o

governo civil. Outro destaque a ele conferido vem com sua participação na Campanha das Diretas, movimento vencedor no final do mandato do Presidente Figueiredo, embora a eleição de Tancredo Neves para Presidente da República tenha ocorrido ainda no sistema de Colégio Eleitoral.

É um dos fundadores do PSDB, ao lado de vários filiados do PMDB, descontentes com a atuação de seu partido, sob a batuta de líderes como Orestes Quécia, Newton Cardoso e Álvaro Dias. Ao ser convocada a Assembléia Nacional Constituinte, Fernando Henrique Cardoso insere-se entre os que elaboraram a Constituição de 1988. É um dos parlamentares que votaram a favor do afastamento de Fernando Collor e no Governo de Itamar Franco destacou-se primeiramente como Ministro das Relações Exteriores, no período de 1992 a 1993, quando assumiu o Ministério da Fazenda, em 19 de maio de 1993. É nesse período que assume a liderança na implantação do Plano Real. Fernando Henrique renuncia ao cargo de Ministro da Fazenda para cumprir o prazo de desincompatibilização necessário para disputar a Presidência da República. Em outubro de 1994, conquistou a vitória no primeiro turno, devido ao sucesso do Plano Real, por ele criado e implantado.

Certamente que essa bagagem técnica foi importante, mas o que contribuiu decisivamente para seu plano de conquistar o governo do Brasil foi o sucesso obtido com o Plano Real que deu-lhe autonomia para proceder da forma como iniciou seu mandato. Logo após a sua posse extinguiu a Legião Brasileira de Assistência – LBA e a Fundação Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescência – FCBIA. Criou o Programa Comunidade Solidária por meio do Decreto n.º 1.366 de 12 de janeiro de 1995, vinculado à casa Civil da Presidência da República e determinou sua presidência à primeira dama do país, Doutora Ruth Cardoso. Este Programa compunha a rede de proteção social, pela qual foram delimitadas seis áreas prioritárias: suplementação alimentar, apoio ao ensino fundamental, desenvolvimento urbano, geração de emprego e renda, educação profissional e fortalecimento da agricultura familiar (Documento Comunidade Solidária, 1997).

O Programa Comunidade Solidária foi implantado em todo o país, promovendo a distribuição de recursos de forma diferenciada, procurando contemplar cada região, conforme o diagnóstico de carência, com vistas a erradicar problemas crônicos que se agudizavam no país. Dentre os problemas enfocados estão a desnutrição infantil, a mortalidade infantil e materna, entre outros, que demandavam ações concretas e consistentes.

Inicialmente, com uma verba no valor de novecentos e oitenta milhões de reais, em 1995, alcançou trezentos e dois municípios. No ano seguinte, o valor da verba foi acrescido para um bilhão e quatrocentos milhões de reais, atingindo um mil, cento e onze municípios e em 1997 alcançou um mil, trezentos e sessenta e seis unidades municipais, com uma verba no valor de dois bilhões, setecentos e oitenta milhões de reais. A distribuição de verbas contemplou as regiões, com os seguintes percentuais:

Região Sudeste	22,7
Região Centro Oeste	10,1
Região Sul	12,2
Região Nordeste	42,2
Região Norte	12,9
TOTAL em bilhões de Reais	1,4bilhão

Quadro 1: Distribuição de verbas do Programa Comunidade Solidária aos municípios, em 1996.

Fonte: Documento do Programa Comunidade Solidária – resultado em dois anos, 1997.

A gestão da Saúde alcançou níveis de excelência, ganhando *status* internacional, sendo reconhecida pela Organização das Nações Unidas. De acordo com o Ministério da Saúde (1997 p. 16),

O programa de combate à AIDS foi copiado por outros países e apontado como melhor programa de combate à Aids pela ONU. No período, foi criada também a lei de incentivo aos medicamentos genéricos, o que possibilitou a queda do preço dos medicamentos no Brasil. Eliminou os impostos federais dos medicamentos de uso continuado. Foi regulamentada ainda a lei de patentes, com resolução encaminhada à Organização Mundial do Comércio para licenciamento compulsório de fármacos em caso de interesse da saúde pública. Foi organizado também o Sistema Nacional de Transplantes e a Central Nacional de Transplantes (Ministério da Saúde, setembro de 1997).

Fernando Henrique Cardoso sancionou a Lei nº 10.167, de 2000 pela qual foi acentuado o combate ao tabagismo, política em vigor no Brasil, em cujo texto é proibida a publicidade de cigarros, introduzindo a veiculação de imagens impactantes nas embalagens, como forma de alertar sobre os danos que o uso do cigarro produz no organismo.

Outro segmento da população a receber atenção durante o mandato de FHC é a população idosa, contemplada com a vacinação contra a gripe. Foram criadas estratégias de atendimento em saúde que abrangeram grande número de pessoas em pouco tempo. Essas estratégias receberam o nome de "Mutirões da Saúde", ainda em uso nos dias atuais. Criou-se

a Agência Nacional de Saúde Suplementar – ANS e a Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA.

Houve um salto significativo no Índice de Desenvolvimento Humano do país, no período de 1995 a 2000, quando esse índice apresentava percentual de 0,753, alcançando 0,789. Mas, as principais marcas apontadas pelo seu governo são: a consolidação do Plano Real, que forneceu um patamar de credibilidade internacional à economia do país, a introdução de programas estratégicos, conforme esgtribalece a Lei Orgânica da Assistência Social quanto à garantia de renda, com destaque para o Programa Bolsa Escola, além de profundas reformas econômicas. (Secretaria Executiva Comunidade Solidária e Ministérios Setoriais, 1997).

1.5 A Política de Assistência Social e os programas de governo.

O trabalho com a assistência social aqui analisado enfoca o período de 1993, em que é sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, lei complementar pela qual se cumpre o Artigo da Constituição Federal de 1988, que situa a assistência social no patamar de política pública e parte do Sistema de Seguridade Social brasileiro. O Brasil realizou em 1995 a primeira Conferência Nacional de Assistência Social para discutir seu tema principal: Assistência Social: direito do cidadão e dever do Estado, na qual são traçadas as diretrizes para sua operacionalização.

A consulta ao relatório desta Conferência permite afirmar que os atores a quem competia a operacionalidade da LOAS não tinham ideia de como torná-la efetiva. A Conferência representava o aprendizado metodológico, portanto, a avaliação como se propõe com a realização de um evento como esse estava além da percepção do público que deveria tê-la como objeto de estudo naquele momento. Mas, como efetivar uma lei numa realidade desprovida de uma política assistencial, acostumada a conviver, apenas com um conjunto articulado de ações públicas em que a assistência social é confundida com práticas absolutamente impróprias, que no fundo servem para submeter aqueles que a elas é dado acesso.

É preciso fazer um recorte na operacionalização da assistência social enfocando o estudo para a proteção integral à criança e ao adolescente, com base na Lei Federal 8.069/90,

que trata sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Naquele contexto em que se dá a aprovação das duas leis, ECA e LOAS, Manaus apresentava-se caótica em relação à exploração do trabalho infantil e juvenil. Tal como se verifica nos dias atuais, uma multidão de crianças, adolescentes, idosos e mulheres perambulam pelas ruas da cidade, em praças e outros logradouros públicos a implorar migalhas, que algumas pessoas lhes oferecem. A massa de trabalhadores desempregados lança mão do trabalho informal ganhava as ruas da cidade, realizando as mais diferentes atividades, retratava um dos efeitos mais perversos que o sistema neoliberal trouxe para a classe trabalhadora do Distrito Industrial de Manaus: o desemprego.

A crise do trabalho agudizada nos finais dos anos 1980 ensejou a realização de reunião de cúpula em Washington, nos EUA, conhecida como “O Consenso de Washington”, realizada em 1989. A partir dessa reunião do G7⁶, surgiu o receituário neoliberal.

Houve uma inversão de valores no período que antecedeu a implantação desse sistema na economia, que priorizava a contratação do trabalhador analfabeto, pois este não reclamava de nada. Satisfazia-se em ter um plano de saúde, vale transporte, carteira assinada e vislumbrar a aposentadoria quando completasse o tempo de serviço que o habilitasse para tal. Esse trabalhador teria habilidades para garantir o ótimo na produção num tempo de seis meses. Os tempos e movimentos da teoria de Taylor eram aplicados e garantia-se a satisfação de ambos os atores: o dono dos meios de produção e o trabalhador.

O duro golpe sofrido veio por conta da exigência de escolaridade mínima, com ensino médio completo. O analfabeto ou aqueles que não tinham alcançado a completude do nível médio foram desligados. A população de trabalhadores sem qualificação não tinha amparo, inexisteriam programas voltados ao atendimento de suas demandas. Quanto às crianças e adolescentes, passaram a povoar as ruas em tempo de vinte e quatro horas, realizando trabalho nas seguintes formas: venda de jornais, de doces, salgadinhos, mudas de plantas, frutas, lavagem de carros, venda de sacos, como engraxates, guardadores de carros etc. Esse tipo de serviço é classificado como penoso.

⁶ G7 ou Grupo dos sete países de capitalismo avançado composto pelo Reino Unido, França, Alemanha, Itália, Estados Unidos, Canadá e Japão.

Mas, havia outro tipo de exploração: a sexual, classificado na categoria penoso e degradante. Outro tipo de população a povoar as ruas da cidade era formado por deficientes e idosos, igualmente explorados como esmoleiros. Esse era o panorama que se descortinava e que exigia ações assistenciais de reconhecimento de sua cidadania, num contexto em que a economia é pautada nos imperativos da globalização econômica, que embora apresente efeitos positivos deixa um lastro perverso de ampliação das desigualdades, da perda de segurança que a falta de renda exerce sobre a população em desemprego. Uma das faces desse descompasso entre crescimento econômico e justiça social em nossa cidade se descortina no porto, nas cercanias do Mercado Municipal, onde uma multidão de trabalhadores informais sobrevive nas mais vis condições, submetida a toda sorte de humilhações, os analfabetos despedidos do Distrito Industrial de Manaus. De acordo com Euzéby,

Mesmo que tenha efeitos econômicos globalmente positivos, a globalização da economia vem acompanhada de um crescimento sensível das desigualdades entre países e dentro deles, além de provocar também agravamento das ameaças à segurança das pessoas. Assim muitos países em desenvolvimento não estão em condições de fazer face à concorrência internacional e estão sendo abandonados pelos investimentos estrangeiros. Suas exportações, constituídas essencialmente de produtos de base, são vulneráveis aos caprichos das correntes mundiais, e isto pode traduzir-se em aumento de sofrimentos para grandes faixas de suas populações (desemprego, redução de salários, aumento da pobreza).

Uma pesquisa realizada sob os auspícios da Rede Globo de televisão e apresentada no Programa Criança Esperança em 1996, mostrava a exploração sexual/comercial de crianças e adolescentes no Amazonas, com enfoque em Manaus. Vendo isso, o então Governador do Estado, pediu a elaboração de um projeto voltado para o combate e a prevenção da exploração sexual do segmento infantil e juvenil em todo o Estado do Amazonas.

Para isso foi formada uma equipe com Assistentes Sociais dos três níveis de governo lideradas pela Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS, com assistentes sociais dos três níveis de governo: Secretaria de Estado da Assistência Social – SEAS, coordenadora em nível estadual; Secretaria Nacional de Assistência Social – SAS, coordenadora em nível federal e Fundação de Apoio Comunitário e Municipal – FUNDACOM, em nível municipal, a quem caberia a execução do projeto, que recebeu o nome Cunhantã e Curumim.

A execução desse projeto envolveu a participação de órgãos governamentais e da sociedade civil, que atuavam com a assistência social e em outras áreas e, de forma pioneira, no formato de rede de proteção. De acordo com o seu próprio documento “O projeto Cunhantã e Curumim envolveu a participação de Entidades Governamentais e não Governamentais, nas áreas da Assistência Social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Desporto, Cidadania e Justiça, para, numa ação integrada, atuar junto a 10.000 adolescentes em situação de risco social, dando ênfase à prevenção da exploração sexual” (PROJETO CUNHANTÃ e CURUMIM, 1997, p.7).

Esse projeto recebeu a chancela do Programa Brasil Criança Cidadã, do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS. Sua operacionalização foi programada, inicialmente para crianças e adolescentes, na faixa etária de dez a dezessete anos, mas sob a chancela do MPAS, a faixa etária passava a ser de sete a quatorze anos. O documento oficial informa que,

[...] sua operacionalização se dará através das OG e ONG sob a coordenação da Secretaria de Estado da Assistência Social e fiscalização dos Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, nos municípios de Manaus, Itacoatiara, Maués, Tefé, Parintins, Humaitá, Autazes, Urucará, Novo Airão, Boa Vista do Ramos, Manacapuru, Tabatinga, Amaturá, Tonantins, Santo Antônio do Içá, Benjamim Constant, São Paulo de Olivença, Borba, Lábrea, Atalaia do Norte, Presidente Figueiredo, Iranduba, Marã, Barcelos, Cari, Boca do Acre, Beruri, Nhamundá, Caruari, Caapiranga e Rio Preto da Eva (PROJETO CUNHANTÃ E CURUMIM, 1997 p.10).

O MPAS financiava o Projeto por metas. Manaus tinha direito a 737 crianças e adolescentes. Quando se fez o cadastramento da população alvo, simultaneamente se realizou uma pesquisa junto às famílias, cuja finalidade era traçar-lhes o perfil. Essa ação resultou na identificação de 1.087 crianças e adolescentes com as características que o projeto determinava. O Município de Manaus e o Estado assumiram o excedente e chegou-se a incluir mais de cinco mil pessoas entre sete e dezessete anos (Relatório anual de ações: SEMAS, 2000). As ações eram operacionalizadas em nove Centros de atendimento à criança e ao adolescente – CEACA’s distribuídos em nove bairros da cidade, com as seguintes metas:

Ceaca Amazonino Mendes	100
Ceaca Compensa	330
Ceaca Japiim I	140
Ceaca Japiim II	40
Ceaca Japiinlândia	150
Ceaca Redenção	160
Ceaca Santa Luzia	50
Ceaca São José IV	37
Ceaca São Sebastião	80
Total inicial	1087

Quadro 2: Distribuição dos Ceaca's.

Fonte: Projeto Cunhantã e Curumim – 1988.
Fundação de Apoio Comunitário Municipal.

O cunho educativo dessas ações concretizava-se pelo sistema de Jornada Ampliada, pelo qual a criança e o adolescente frequentavam o Programa em período diferente do horário escolar, de modo a garantir sua assiduidade às aulas, assim como preservá-la da exploração de trabalho.

As atividades, durante a Jornada Ampliada, eram planejadas de acordo com a faixa etária e compreendiam atividades em: Panificação, Marcenaria, Embelezamento de mãos e pés, Corte e Costura, Artefatos de vime, Cabeleireiro, Artesanato, Desporto e aprendizagem de artes, com os cursos de teatro, canto coral e música instrumental. Com esta modalidade introduziu-se a fanfarra, grupos de pagode e arte marcial. As atividades de desporto compreendiam o Futebol de salão, Futebol de campo; Vôlei e Basquete.

Entre as finalidades da Jornada Ampliada estava o acompanhamento da criança na elaboração de seus deveres escolares, na consulta bibliográfica com frequência à biblioteca e na discussão dos temas trabalhados na execução do projeto. O Projeto Cunhantã e Curumim ganhou grande destaque, sendo alçado à condição de referência nacional (SEMAS, 1998 p. 19).

Por meio de reforma administrativa foi criada a Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, que assumiu a operacionalização da assistência social em Manaus. Foram criados novos programas e projetos que reforçavam o combate ao trabalho infanto-juvenil, à exploração sexual, à exploração de deficientes, assim como a mendicância por hansenianos e homossexuais. Para tanto, foram criadas e implantadas novas ações por meio de projetos como: Sobrevivendo do Lixo, pelo qual as crianças que atuavam nas lixeiras da cidade foram incluídas em projetos, com a oferta de bolsa, e a exigência de obrigatoriedade dos pais em

garantir sua frequência à escola e aproveitamento dos conteúdos didáticos. No mesmo Plano, foram criados e implantados os Projetos: Não Trabalhar é Direito da Criança, Crescer com Cidadania, Escola de Esporte e Arte Popular, entre outros (RELATÓRIO SEMAS, 1999).

Foi empregada uma pedagogia social com foco na aprendizagem de habilidades para a vida, pelas quais o canto coral, a criação das fanfarras, compreendiam estratégias para alcançar níveis culturais que a própria população usuária não percebe de imediato a dimensão. A prática desportiva possibilita dar vazão às energias acumuladas, ao mesmo tempo em que eram canalizadas para fins de desenvolvimento e de melhor desempenho na aprendizagem dos conteúdos pedagógicos disponíveis. Percebe-se que o enfoque principal era a inclusão social de famílias em situação de extrema pobreza, cujas estratégias de sobrevivência importam na exploração da mão de obra de crianças, mesmo aquelas ainda em idade menor que um ano.

Uma das coordenadoras de projetos, em entrevista referiu-se ao trabalho da Secretaria Municipal de Assistência Social na viabilização de seus programas, como intervenção social, cuja referência repousa na política de proteção integral implantada no país, embora tenha suas inquietações num ponto bastante controverso, a saber:

“[...] o Brasil desfruta de uma legislação avançadíssima em relação aos direitos da criança e do adolescente, mesmo assim, a sociedade age como se ainda estivesse acorrentada no fundo de uma caverna, vendo apenas sombras de uma realidade exterior a si, conforme o Mito da Caverna de Platão (R. M. Assistente Social – SEMAS, 1999).

O fenômeno da exclusão é algo que se pode dizer palpável, tanto que há o seu contraponto: a inclusão social. Buscava-se, então, a despeito de a política econômica vigente em nosso país, promover a inclusão, mesmo que precária, instável e marginal. É uma forma de submissão assumida diante de um sistema extremamente organizado que “captura o nosso discurso, as nossas propostas e até ultrapassa as nossas soluções, dando respostas [...] ao que nós dizemos que não tem resposta e quando dizemos que eles não têm resposta” (SOUZA, 1997 p.56).

A prática desportiva pensada e introduzida nas atividades permite aos educadores o emprego de uma alternativa de educação social, pela qual sejam imprimidas novas formas de interação nas relações humanas de crianças e adolescentes, cuja vida floresce em meio a fortes

turbulências, propiciadoras do emprego da violência, cada vez mais acentuada e experienciada nos diferentes ambientes onde transcorrem suas vidas. A meta era oferecer educação para o exercício da cidadania pautado na ética e na solidariedade. Um dos coordenadores de projetos expõe o teor das atividades realizadas nos seguintes termos:

Em cada um dos atletas em formação, buscava-se imprimir uma postura de observar aspectos relativos à saúde física e mental, conforme um padrão de excelência com o qual se pudesse determinar sua idade cronológica e a compatibilidade desta com as idades óssea e mental. Esse é um dos pontos fundamentais para se garantir ao atleta formado reúna condições para competir em igualdade nos eventos de que tomar parte. Sendo assim, nossa proposta não está restrita a ocupar ociosos, fazer de conta que promove a cidadania, mas, de fato, empregar técnicas e conhecimentos pertinentes à construção da cidadania e que esta, ao ser vivida em sua plenitude, consagre a emergência do sujeito que não apenas terá sua história gravada nos anais do atletismo. Ele, sujeito, protagonizará esta escrita (EFRÂNIO LIMA: Coordenador do Projeto Escola de Esporte e Arte Popular, 1999).

Ainda nesse período foram aprovados pelo Ministério da Previdência e Assistência Social, o Projeto Sentinela, para o combate à exploração sexual, implantado em Manaus, no final do governo FHC e, em âmbito municipal foi criada a Central de Resgate Social, com a função de promover a proteção de crianças e adolescentes, principalmente aqueles em situação de rua.

Esse período assinala a introdução de programas de transferência de renda, pelos quais famílias de crianças e adolescentes em situação de trabalho são incluídas e passam a receber bolsas, com a contrapartida de garantir a frequência escolar de seus filhos. Para isso foi implantado o projeto Não Trabalhar é Direito da Criança, que oferecia bolsa em duas categorias: a Bolsa Auxílio, para crianças na faixa etária de zero a seis anos e a Bolsa Escola, para a faixa etária de sete a quatorze anos. Tratava-se da transferência de renda no valor de meio salário mínimo, tendo a mãe por titular do benefício. Somente em raríssimas exceções o pai assumia a titularidade. O valor das bolsas era financiado pelo orçamento municipal. Algum tempo depois, o Governo Federal criou o Programa Bolsa Escola com o repasse de quinze reais para cada beneficiário.

Bhering e Boscheti (2004) consideram que as políticas públicas no sistema neoliberal são criadas sob o viés da privatização. A elas tem acesso os que podem pagar. São políticas focalizadoras e seletivas, políticas pobres para pobres e descentralizadas, confundidas com

desconcentração e desresponsabilização do Estado. “No item educação, o país conta com altas taxas de analfabetismo, principalmente em regiões consideradas periféricas, entre jovens na faixa de 15 e 17 anos, dentre estes, 70% da população que ingressa na escola, menos de 70% concluem o ensino fundamental”.

O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, criado, idealizado e operacionalizado, inicialmente, em Mato Grosso do Sul, posteriormente assumido como programa nacional tem sua implantação, ao mesmo tempo em que o MPAS retirava a chancela do Cunhantã e Curumim, sob a alegação de que se tratava de um projeto de cunho preventivo e ao Governo Federal interessava o aspecto curativo (ANTÔNIO MOTTI, 1999).

Ironicamente, um trabalho que se tornou referência nacional não teve reconhecido seu mérito e perder a chancela do Governo Federal. Tampouco a bancada que representava o Estado do Amazonas no Congresso Nacional teve a sensibilidade de defender a permanência desse projeto em nosso Estado. Os projetos Sentinela e o PETI foram implantados em todo o país. No presente momento sua operacionalização é feita nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, cuja análise será oferecida em outro capítulo.

Outro grande mérito de todo o trabalho desenvolvido inicialmente pela Fundação de Apoio Comunitário Municipal – FUNDACOM é que ao iniciar o Projeto Cunhantã e Curumim, a Assistência Social não contava com um quadro de servidores formados em serviço social, atuando na sede, apenas três dessas profissionais atuavam nos CEACA’s Redenção, São José IV e Santa Luzia. Os primeiros assistentes sociais a compor o quadro da SEMAS foram selecionados para trabalhar no projeto Sobrevivendo do Lixo. Esse projeto apontava para o resgate de crianças e adolescentes explorados em trabalho, cuja atividade transcorria nos depósitos de lixo instalados no entorno do Mercado Adolpho Lisboa e Feira Manaus Moderna. Com a criação dos outros projetos anteriormente relatados, foi feita seleção simplificada e contratados profissionais, conforme a demanda. Em 1999 já havia trinta e oito assistentes sociais no quadro.

Mas, é preciso lembrar que esses contratos todos foram assinados em caráter precário, uma das características do neoliberalismo. Esse corpo de trabalhadores aumentou sobremaneira, principalmente a partir da implantação do SUAS, mas somente a partir do ano de 2010 foi realizado concurso público pelo qual houve a contratação de profissionais para o trabalho junto às unidades de atendimento: os Centros de Referência, da proteção básica, e da proteção especial. Aqueles profissionais contratados em regime precário permanecem no

quadro, com os salários aviltados. Observe-se que não são apenas os salários, mas o tratamento a si dispensado pela própria categoria profissional – aquelas que ingressaram por meio de concurso público. Em desabafo, uma profissional fez o seguinte relato:

A gente comparece todos os dias, trabalha sem horário certo, sem o menor respeito pela nossa dignidade, pela qualidade do trabalho que é realizado, pelas exigências que essas ações implicam e nosso salário foi reduzido. E ainda os funcionários encarregados da gestão de pessoal ameaçam a gente com expressões do tipo é pegar ou largar. Nós somos instrutoras, de que, eu não sei, mas o trabalho é de serviço social. Sei que isso não está certo, mas é o emprego que tenho para manter minha família. Nós implantamos essa política e hoje as colegas nos discriminam sem o menor pudor (Florbela⁸ 2014 – SEMMASDH).

Deve-se ressaltar que o trabalho de assistentes sociais e psicólogos é realizado diretamente com as famílias, num cotidiano de atividades cuja finalidade é a defesa de direitos e, esse trabalhador tem seus direitos de cidadania violados abertamente. Conforme Antunes (2011, p. 6) “quando o trabalho vivo [trabalhadores de fato] é eliminado, o trabalhador se precariza, vira camelô, faz bico etc.” A precarização do trabalho traz consigo a diluição do que se consagra como direito trabalhista. O trabalhador da assistência social está submetido a essa lógica perversa.

Malgrado o fato de que a Constituição da República de 1988, em seu art. 37, II, estabeleça que o ingresso no serviço público somente poderá se dar por meio de concurso público de provas e títulos, é comum a prática, pelos ocupantes dos Poderes Executivos do país, de contratações simplificadas, por meio de processo seletivo simplificado ou com desvio de função.

Por tais razão, Ações Civis Públicas vem sendo manejadas pelos Órgãos do Ministério Público nas diversas unidades da federação, buscando erradicar essa forma politiqueria de forjar a prestação de um serviço público, em detrimento da dignidade das variadas categorias profissionais, dentre elas a dos assistentes sociais.

Hortênsia⁸, assistente social oferece o seguinte relato:

Eu me sinto desmotivada no meu trabalho, porque sempre me esforcei, cursei pós graduação, participei de diversas capacitações na área do SUAS e mesmo assim o salário é inferior ao das profissionais que ingressaram por meio de concurso público. Isso faz a cabeça delas, que nos olham com

desprezo, inclusive se recusam a se deslocar para determinadas localidades, onde as demandas são recorrentes. Um dia desses eu estava doente e uma servidora mais graduada me impediu de sair para consultar um médico, pois segundo ela aqui a gente não pode adoecer. E eu que não é verdade, mas ela me oprimiu na presença de outros colegas.

Num cenário pleno de contradições onde, de um lado vemos a carência da população a demandar políticas públicas mais concretas, e de outro a forma precária sob a qual trabalham as profissionais subalternizadas, no conjunto dão o tônus da questão social gerada pelos efeitos perversos das políticas neoliberais. De muitas formas é visível o esgotamento do estilo de desenvolvimento empregado no país. Ianni (1989 p.7), chama a atenção para o fato de que,

Nas épocas de crise, a questão social se torna mais evidente, como desafio e urgência. Os mais diversos setores da sociedade passam a interessar-se pelo desenvolvimento social, o descompasso entre as conquistas sociais e as econômicas, as tensões sociais no campo e cidade, os riscos de explosão do descontentamento popular, as lutas pela conquista de direitos, a construção de uma sociedade mais justa, o pacto social. [...] A questão social é um tema básico e permanente na sociedade brasileira. Influencia o pensamento e a prática de muitos. Em diferentes lugares procura-se conhecer, equacionar, controlar, resolver, ou exorcizar suas condições ou efeitos. Acontece que há aspectos fundamentais das relações entre a sociedade e o Estado que passam por essa questão.

As experiências do cotidiano mostram que o esvaziamento da área rural no movimento migratório em direção às cidades grandes está longe de representar um fator de desenvolvimento e mais próximo de um problema em que a miséria e as profundas necessidades empurram esses contingentes populacionais para tentarem melhores condições de vida.

Os bolsões de miséria se avolumam e a questão social fica extremamente visível, portanto, soa estranho considerar fator de desenvolvimento a implantação de um sistema que se mostra atraente a pessoas que, mesmo sem a qualificação para ingressar nesse mundo de trabalho a ele aspiram e a ele acorrem como se estivessem sob um transe hipnótico, a não ser que esta seja uma de suas faces negativas impossíveis de serem mostradas.

8= Nome fictício dado a profissionais que aceitaram ser entrevistadas.

Isso permite inferir que o motor que impulsiona essas populações em direção à capital tem sua força fundada em situações tão miseráveis, que seu deslocamento além de compreender uma aventura é, de igual modo, a busca de rompimento com a desigualdade, a busca por suprir suas necessidades, direitos inalienáveis, por tratar-se de questões fundamentais para sua sobrevivência, embora não se aponte para esse aspecto, mas, para a garantia de que assistência social é dever do Estado, portanto, trata-se de cumprir o que está na Constituição da república, garantido com rigor no texto da Lei Orgânica de Assistência Social. É preciso conhecer as necessidades e promover o acesso das pessoas para satisfazê-las.

Essas necessidades se expressam sob diferentes formas, que não são apenas por necessidades imediatas, mas as de natureza permanente, por meio de serviços de proteção que lhes tragam a qualidade de vida buscada em sua saga. Essa população empreende caminhos permeados por diversas trilhas, que nem sempre são por ela distinguidas, mas, por buscar a satisfação de necessidades crônicas, determinadas por estados de pobreza e desigualdade, frustrações, perdas difíceis de administrar, colocam-se em situações de absoluta fragilidade a demandar por políticas públicas. Mas o Estado preocupado em promover o desenvolvimento econômico esquece seu dever em garantir uma sociedade justa e equânime.

Para isso seria necessário o planejamento, no caso do Amazonas, observar os problemas cíclicos que a cada ano privam o trabalhador interiorano de realizar seu trabalho, principalmente o ribeirinho, cuja vida entra em descompasso no período de enchente. Sua vida ganharia novas expectativas, se houvesse a criação de programas compensatórios e corretivos que apontassem para essas situações cíclicas, e que estivessem direcionados para a geração de emprego e renda. Há uma enorme quantidade de iletrados entre a população migrante da qual o Estado não dispõe de dados, por essa razão os problemas de agudização da pobreza constitui uma chaga social de enormes proporções, a reclamar por inclusão social e ruptura com a desigualdade. Abranches (1987 p. 22) assinala que,

Pobreza e desigualdade são fenômenos ética e socialmente similares, mas econômica e politicamente diversos. Eticamente, a destituição, absoluta ou relativa, reflete dimensões correlatas do mesmo problema, de justiça social e integridade da cidadania. Socialmente constitui a face histórica de um mesmo movimento: a privação absoluta deságua na privação relativa e recompõe em um novo patamar, o dilema das distâncias sociais extremadas; da frustração de expectativas individuais e grupais de ascensão social ou da insatisfação de grupos sociais, acentuada pela percepção de barreiras intransponíveis à mobilidade social e pela consciência crescente da existência de privilégios e discriminações de todo tipo.

Como romper com as desigualdades e com a pobreza extrema em que nossa população está submersa, se crescem os bolsões de miséria nos mais diferentes pontos de nosso território e a cada dia a população em vulnerabilidade fica mais acessível ao aliciamento e ao ingresso em atividades marginais? Será que se pode afirmar que somos uma nação em desenvolvimento? No Amazonas de agora, conta-se com municípios em que a população tem maioria de analfabetos, pessoas de diferentes faixas etárias, que nunca tiveram acesso aos bancos escolares. Busca-se identificá-los, por meio de levantamentos, mas não se pode afirmar que isso resulte em sua inclusão social. Deste modo, como ocorrerá a promoção da igualdade, com uma política econômica inclusiva e da qual todos possam desfrutar?

O alcance desse nível somente ocorrerá se a economia for estabilizada, se houver a produção de tecnologia que permita ao país realizar intercâmbio mundial sem o estigma da dependência e da subserviência. O mercado brasileiro não pode continuar sendo regulado por imposições externas. Não se pode enganar a população, fazendo-a crer que sua inclusão passa pelo consumismo desmedido. Pode-se, na medida em que é promovida a inclusão social, promover a educação social e alcançar o patamar de distribuição da renda de forma equitativa.

CAPÍTULO II

O CENÁRIO DAS CONFERÊNCIAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

2.1. Assistência Social: direito do cidadão e dever do Estado

Desde a escrita da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS inicia-se uma nova experiência no trato com as expressões da questão social presentes na sociedade brasileira: a proteção social, agora sob o signo do direito de cidadania. Aconteceu uma festa coletiva dos por parte na qual o protagonismo exercido pelos movimentos sociais organizados que empunhar movimentos sociais que historicamente empunharam a bandeira de luta em favor dos direitos sociais. Esse processo culminou com a promulgação da Lei 8.742, em 07 de dezembro de 1993. O interregno entre a promulgação da Constituição da República em 1988 e a promulgação da LOAS foi marcado por intensas discussões no sentido de estabelecer ruptura com as práticas até então usuais, fundadas no assistencialismo “em ações pontuais, fragmentadas, desarticuladas, segmentadas, sobrepostas e com regulação frágil” (MDS, 2013 p. 9).

Mesmo assim, a assistência social claudicava, pois não havia experiência com uma metodologia traçada com letras da democracia, que olhasse cada brasileiro com o mesmo respeito, com o reconhecimento de que somos parte de uma sociedade desigual. O país se inicia nesse aprendizado de como fazer política pública sob o signo da liberdade. Os primeiros passos precisavam ser dados e de norte a sul deste país foi desfraldada a bandeira da educação para a cidadania, buscando educar a sociedade e nela os profissionais a quem caberia o encargo de operacionalizar a política de assistência social. No artigo 18 da LOAS, inciso VI está prevista a realização da Conferência Nacional de Assistência Social, a cada quatro anos, cuja função é avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o

aperfeiçoamento do sistema. (A Lei nº 9.720 de 30 de novembro de 1998 traz nova redação ao dispositivo da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social, e dá outras providências. O artigo original determinava a convocação a cada dois anos. Atualmente as conferências acontecem a cada dois anos, sendo uma em caráter ordinário e outra em caráter extraordinário. De acordo com o documento do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome,

As Conferências de Assistência Social são espaços de caráter deliberativo em que é debatida e avaliada a Política de Assistência Social. Também são propostas novas diretrizes, no sentido de consolidar e ampliar os direitos socioassistenciais de seus usuários. Os debates são coletivos com participação social mais representativa, assegurando momentos para discussão e avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas que representam os usuários, trabalhadores e as entidades de assistência social (MDS, 2013 p. 13).

Neste capítulo propõe-se retomar os conteúdos que nortearam as Conferências de Assistência Social, desde a primeira realização, no ano de 1995, até a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no ano de 2005. Traça-se uma trajetória em que todos que participaram desse processo o fizeram com o compromisso de aprender esta nova metodologia voltada para oferecer assistência social em sintonia com a proposta assumida pelo Governo Federal. Tratava-se de responsabilizar-se por garantir a promoção, a proteção e a inclusão social de segmentos sociais que se encontram em vulnerabilidade por questões de pobreza e de risco social. Nascia, pois, um novo movimento social, aquele que age como desbravador num cenário em que era necessário pensar coletivamente na construção de uma nova história da Assistência Social sob o *status* de política pública.

Esta perspectiva aponta para o surgimento de uma nova sociedade, que pautar suas ações nas escolhas responsáveis, pois as relações sociais devem expressar a capacidade humana de agir conscientemente e que o resultado seja a garantia da liberdade, da equidade, da justiça social e da democracia. Esse movimento tomou para si o traçado arquitetônico institucional pelo qual a nova política será estruturada. Apoiou-se no pensamento de autores como Aldaíza Sposati, Alba Maria Abigail, Maria Carmelita Yasbek, Alba Maria Pinho de Carvalho, Maria Lúcia Martinelli, entre outros intelectuais que configuram o firmamento dos pensadores desta nova política. Trata-se de uma análise voltada para o cotidiano operacional,

no município de Manaus, mas tomando o Conselho Estadual de Assistência Social como basilar nesse cenário.

As discussões norteadas por temas escolhidos pelo Conselho Nacional traz para o cenário das conferências a sociedade civil, na condição de parceira, para tratar de assuntos referentes a uma população cuja característica a torna geradora, *ad continuum*, de enormes demandas que, só serão contempladas, se houver políticas sociais voltadas para a minimização de seus problemas, pelo alcance de melhores níveis na sua qualidade de vida. O ano de 2015 assinala os vinte anos de início desse trabalho que apesar de receber inúmeros subsídios instrumentalizantes, ainda não alcançou as metas propostas.

Enquanto perdurarem procedimentos arcaicos na operacionalização da assistência social não se chegará à ruptura com velhos costumes nem haverá sua ressignificação sob o novo paradigma. Ainda persiste em vários municípios brasileiros, a gestão da assistência sendo realizada pela esposa do prefeito, em claro desrespeito ao processo democrático. De acordo com Sposati (2007 p.435),

As primeiras damas gestoras da política de assistência social estão presentes em 20% dos casos, na Presidência do Conselho Municipal de Assistência Social, órgão criado em atenção ao artigo 204 da CF-88 para proceder ao democrático controle social da gestão de um órgão e uma política que se quer pública. As discussões e matérias atuais da mídia sobre programas governamentais de transferência de renda têm sido generosas em criticá-los, usando como argumento pejorativo o enquadramento como ações de assistência social, o que os tornaria instrumentos de dependência e assistencialismo.

Estabelecer a ruptura com esses procedimentos é um grande desafio e a sociedade iniciou o processo por meio de discussões e em trabalhos de grupos temáticos procurando identificar situações incompatíveis com o Estado de Direito¹⁶. Do reconhecimento nasce a propositura para a mudança, estabelecem-se metas para estabelecer o novo.

16 O Estado Democrático de Direito, que significa a exigência de reger-se pelo Direito e por normas democráticas, com eleições livres, periódicas e pelo povo bem como o respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais, proclamado no caput do artigo 1º da Constituição Federal de 1988, adotou, igualmente em seu parágrafo único, o denominado princípio democrático, ao afirmar que “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (Alexandre de Moraes. Direito Constitucional. 21ª Ed. São Paulo: Jurídico Atlas, 2007. p 125).

Conforme esta mesma autora,

O novo, nesse processo, é a perspectiva de alcançarmos, nessa área de gestão pública, o padrão de “política de Estado” em contraponto aos modelos de “política de gestão”, “programas de governo”, “gestão de ações sociais” ou de “combate à pobreza”. O entendimento constitucional da assistência social como política de seguridade social — junto à saúde e à previdência social — é algo novo para os costumes do poder e, por decorrência, para a institucionalidade brasileira (SPOSATI, 2007 p.436).

Sob tais princípios os representantes da sociedade civil e da governamental se reuniram para analisar e deliberar sobre as questões a si postas nas Conferências, conforme critérios estabelecidos pelo Conselho Nacional de Assistência Social. A sociedade brasileira se defronta com a responsabilidade de participar do processo em que é chamada para, em parceria com o Estado, avaliar a política e propor formas de ação que a qualifiquem na sua forma jurídica: legítimo instrumento de proteção, vigilância e defesa de direitos.

Assistência Social: direito do cidadão e dever do Estado. Este é o tema norteador de todas as discussões levadas a efeito na primeira conferência, realizada em nível nacional no período de 20 a 23 de novembro de 1995, em Brasília. Era o início da construção dessa política, que sob a égide da proteção integral busca a garantia de universalização do acesso aos direitos socioassistenciais.

O empenho em conferir-lhe caráter democrático tem mobilizado a sociedade civil trabalhadores, usuários e gestores que assumiram o compromisso com esse novo ordenamento jurídico, institucional e político. É a escrita de uma história que assinala mais de duas décadas e traz a certeza de que a democracia é ampliada, pois a sociedade está de mãos dadas pela consolidação da Assistência Social como política pública.

Foi dado o primeiro passo nessa direção, mas assim como toda política é necessário avaliar seus resultados. Esse processo é feito por meio das conferências nacionais que são realizadas em todos os municípios. Era preciso contar com pessoas experientes que consubstanciassem as discussões. Estudiosas como Alba Maria Abigail, Maria Carmelita Yasbek, Alba Maria Pinho de Carvalho e muitos outros nomes de uma imensa plêiade de intelectuais que atuam na política de assistência social, trouxeram suas contribuições, de

modo que o evento teve sua realização conforme as diretrizes estabelecidas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social em conjunto com o Conselho Nacional de Assistência Social.

Havia um consenso geral acerca da metodologia empregada na operacionalização da Assistência Social, segundo o qual os trabalhadores dessa área precisavam ser qualificados de formas a romper com o caráter benemerente e entender que se trata de uma política traçada no mais puro sentido de reconhecer no beneficiário sua condição cidadã. Já não há espaço para a interdição dos direitos sociais, agora compete avançar no terreno sólido da Assistência Social como política pública. Por esta razão o tema escolhido para nortear os debates recebeu o título “Assistência Social: direito do cidadão e dever do Estado” (CNAS, 2005).

Embora se reconhecesse certo distanciamento dos movimentos sociais e da Sociedade Civil em relação a esta Conferência, compareceram cerca de quinhentas pessoas, de diferentes segmentos e de diferentes municípios, impulsionadas pelo sucesso das conferências municipais.

Este texto está estruturado em duas partes. A primeira apresenta as Conferências Estaduais de Assistência Social realizadas no período de 1995 a 2005, momento em que são registrados os temas e as discussões levadas a efeito em cada um desses eventos, e seu coroamento com a implantação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. A segunda parte propõe a avaliação do impacto exercido pelo SUAS, em Manaus. Para tanto, tomamos a Política de Assistência Social criada a partir de 2005, pela qual são estruturadas todas as ações desta política na capital do Amazonas.

Era preciso por as mãos na massa, para que a primeira Conferência de Assistência no Amazonas tivesse sua realização conforme o esperado, tendo ocorrido nos dias 26 e 27 de outubro de 1995. As dificuldades de se realizar uma conferência que contemple todos os municípios de um estado continental, em época de seca constituiu um grande desafio. De acordo com a metodologia empregada foram formados grupos em cinco áreas temáticas: criança e adolescente; idoso; família e pessoa deficiente. Essa mesma metodologia foi empregada na realização das conferências municipais, talvez por isso tenha havido tão significativas contribuições, já que as pessoas reunidas tinham conhecimento de que os resultados das conferências subsidiaria a escrita da Política Nacional de Assistência Social.

O Conselho Estadual de Assistência Social em parceria com a Secretaria de Estado do Trabalho e Ação Social – SETRAS procederam à convocação de entidades governamentais e não governamentais, de ensino superior, conselhos, para coordenarem em conjunto, as ações que o evento ensejava. Foi criado um grupo de trabalho, denominado Comissão Técnica, formado pelas seguintes instituições: Universidade do Amazonas – FUA; Conselho Regional de Serviço Social – CRESS; Federação das Associações Comunitárias – FAC; Federação das Associações Comunitárias do Estado do Amazonas – FECOAM; Central Única das Comunidades – CUC; Associação Comunitária de Santo Antônio – ACSA; Associação de Cabos e Soldados – ACS; Gabinete da Primeira Dama; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS – escritório de Manaus e a Fundação Madre Tereza de Calcutá.

A organização central recaiu sobre o Conselho Estadual de Assistência Social, apoiado pela Secretaria de Estado do AS¹⁷, a quem cabe atribuir o grande mérito de todo esse processo. O Conselho Estadual de Assistência Social, de forma desbravadora, assumiu a coordenação e conseguiu, num período de seca dos rios, em que alguns de nossos municípios encontravam-se em calamidade pública, dar conta do que era proposto pelo Conselho Nacional de Assistência Social.

A Comissão Técnica decidiu pela realização das conferências em nível municipal, aproveitando a divisão de natureza econômica feita pelo Estado, pois os municípios estavam agrupados nove regiões. Foi feito o convite aos gestores municipais e, de acordo com a disponibilização oferecida, foram estabelecidas as cidades sede para os eventos da seguinte forma:

Quadro n.º 3 – Distribuição por regiões.

REGIÃO	CIDADE SEDE	COORDENADOR	DATA
1.ª Região: Alto Solimões	Tabatinga	Bárbara Araújo dos Santos	14 e 15.10.1995
2.ª Região: Triângulo Jutai/ Solimões/Juruá.	Tefé	Maria Auxiliadora Gomes	14 e 15.10.1995
3.ª Região: Purus.	Lábrea	Rita de Cássia Montenegro	21 e 22.10.1995
4.ª Região: Juruá	Carauari	Roberto Celestino da Silva	11 e 12.10.1995
5.ª Região: Madeira	Humaitá	Claudete Leão Ivo Moysés	21. e 22.10.1995
6.ª Região: Alto Rio Negro	Barcelos	Nathalia de Mendonça	21. e 22.10.1995
7.ª Região: Rio Negro / Solimões	Novo Airão	Maria Auxiliadora Gomes	07 e 08.10.1995
8.ª Região: Médio Amazonas	Itacoatiara	Nathalia de Mendonça	07 e 08.10.1995
9.ª Região	Nhamundá	Maria Auxiliadora Gomes	21 e 22.10.1995

Fonte: Anais da I Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Amazonas.

Para cumprir o objetivo de “avaliar a situação e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social” (CNAS, 1995) era necessário trazer para essa reflexão elementos que favorecessem os trabalhos das oficinas, espaço onde as pessoas pudessem discutir os problemas sociais e oferecer sugestões para a sessão plenária apreciar e deliberar. Para isso foram convidadas autoridades nacionais, cuja contribuição propiciou maior amadurecimento dos delegados. Dentre estes destacam-se:

Ana Lúcia Gomes – membro do Conselho Nacional de Assistência Social – expositora do tema “Direito do Cidadão e Dever do Estado; o Doutor Helder Vitor Mulatinho – expositor do tema “Financiamento da Assistência Social: os orçamentos e fundos da assistência social”; Professor Doutor Edval Bernardino – da Universidade da Amazônia, Pará – expositor do tema “Sistema Descentralizado e Participativo na Assistência Social”.

Os principais pontos abordados nessas exposições diziam respeito à existência de quarenta mil entidades de assistência social sem fins lucrativos no país, mas somente 40% possuíam seu registro no CNAS. Mostrou a necessidade de serem criados os Conselhos e os Fundos Municipais de Assistência Social, uma vez que a liberação de verbas será feita do Fundo Nacional para os Fundos Estaduais e Municipais e os Conselhos compreendem a instância que aprova os critérios de transferência de um fundo a outro.

O Doutor Helder Vitor Mulatinho, ateu-se a orientar as instituições da sociedade civil acerca de sua preparação para receber verbas. Salientou, a exemplo de Ana Lúcia, a necessidade de cada prefeitura criar o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social, caso contrário não haveria repasse financeiro. Lembrou aos Conselhos sua responsabilidade no que concerne à fiscalização e ao controle social.

O professor Edval Bernardino enfocou problemas da região amazônica, em que 47% da população está na faixa etária até dezenove anos, com transcurso de sua vida em absoluta precariedade, e que para trabalhar junto a essa população é preciso conhecer sua realidade, portanto, concretizar o projeto constitucional sob o princípio do direito de cidadania e dever do Estado é um enorme desafio. Discutir e avaliar a política significa “estabelecer as pressões entre a sociedade e o Estado, então é preciso ter claro quem é o delegado nesta relação, quem delega os poderes” (BERNARDINO, 1995). Sob essa matriz era possível romper com os laços do favor e do oportunismo eleitoreiro, abre-se espaço para um novo sujeito: o sujeito de direito social. Compreender o alcance do termo assistência social como direito do cidadão e

dever do Estado significa assumir que imputar o dever coloca em risco o poder constituído. Significa, de igual modo contestar um benefício que concede a importância de vinte e cinco reais a uma pessoa carente, rever o referencial de setenta anos para o idoso pleitear o Benefício de Prestação Continuada, por eivar-se de inconstitucionalidade, já que a vida média é de sessenta e cinco anos para a aposentadoria.

É preciso que o município promova a qualificação dos representantes da sociedade civil e conscientizá-la quanto ao dever de organizar-se e romper com uma realidade amazônica em que a organização das instituições é mais precária, muito distante de uma sociedade democrática. A Amazônia apresenta o menor índice de leitores por pessoa, o mais baixo índice de vida associativa e renda abaixo de um salário mínimo.

Para discutir questões substantivas é preciso entender a Amazônia não sob o enfoque dado pela imprensa, por programas que expõem seus potenciais: hídrico, florestal, mineral entre outros. É preciso discuti-la a partir do conhecimento de suas singularidades. Esse conhecimento só será possível com o estudo de caráter socioeconômico que os trabalhadores sociais podem realizar. Desta maneira pode-se traçar o perfil da população legatária da política de assistência social e promover sua inclusão social de modo mais concreto.

É preciso lembrar que a Amazônia ocupa mais da metade do território brasileiro, no entanto, sua população representa menos de 10% entre os milhões de brasileiros. É pródiga em riquezas naturais, mas sua população é extremamente pobre. As dificuldades, portanto, se apresentam de modo diversificado. Quando se analisa um fenômeno como o êxodo rural, de imediato se depara com bolsões de miséria, favelas, criminalidade. Nas capitais não há estrutura que dê conta das demandas que esses fluxos migratórios criam, mas não há como impedir o deslocamento dessas pessoas, elas têm garantido o direito de ir e vir. Elas vêm para a cidade em busca de melhoria de vida, mas não há como melhorar-lhes a renda nem as condições de vida. Urge que se faça uma reforma que possibilite redimensionar os recursos para que se possa investir e outras políticas, como habitação, saneamento básico entre outras.

No rol dos excluídos temos estatísticas amazônicas a apontar um em cada grupo de cinco cidadãos que trabalham e recebem aproximadamente meio salário mínimo por mês. De acordo com a lei, só se pode aceitar um trabalhador que tenha o mínimo de quatorze anos. Então, por que as crianças de dez anos estão no mercado de trabalho? Isso enseja a necessidade de se aliar as políticas da criança e do adolescente com outras políticas. Isso é possível? Sim, desde que se insiram os programas de crianças e adolescentes nos programas de atenção à família (EDVAL BERNARDINO, 1995).

Numa realidade em que crianças e idosos morrem em circunstância de fome, a agudização da questão social não será reduzida se não houver a distribuição de renda de modo a contemplar a população de forma justa, modificar profundamente a questão estrutural e ter por meta a garantia de prover o alimento àqueles que dela são vítimas, como forma de preservar-lhes a vida.

Discussão nas oficinas.

A metodologia empregada nas oficinas foi a divisão em grupos de trabalho, nos quais foram tratados os temas Criança e Adolescente, Idoso, Família e Deficiente.

Questões enfocadas nas oficinas:

Questão discutida	Proposta de intervenção
Criança que trabalha não tem tempo de frequentar a escola, além de ser uma situação de risco.	Implantar sistema escolar que assista a criança em tempo integral, garantindo-lhe acompanhamento nos estudos e prática de esportes e lazer.
Há inúmeros casos de crianças vítimas de violência doméstica, nas mais diferentes formas e não há um programa que garanta a essas crianças segurança de que necessitam, embora o Estatuto da Criança e do Adolescente esteja em vigor.	Garantir o cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, com a criação de instâncias que propiciem a proteção a esse segmento, como determina a legislação em vigor.
A mortalidade infantil é muito alta, como consequência dos estados de desnutrição e subnutrição.	Criar formas de monitoramento entre órgãos governamentais de modo a acompanhar cuidados com a saúde infantil e alimentação adequada.
A ética familiar está muito diluída, razão pela qual os inúmeros crimes praticados contra a mulher, a crianças e adolescentes, a idosos e a deficientes alcança índices cada vez mais altos.	Implantar programas que incluam socialmente as famílias, trazendo-lhes informações acerca de cuidados que devem assumir com seus membros, acompanhando e orientando questões substantivas.
A violência contra a mulher no interior dos lares tem se intensificado e seu espectro é avassalador. Nesse rastro não só a mulher é vitimizada, mas toda a família.	Criar formas de combate à violência, criando e implantando programas de apoio às vítimas de violência doméstica, com acompanhamento e orientação à vítima e à pessoa vitimizadora.
A falta de escolaridade tem sido a causa da falta de acesso ao mercado formal de trabalho e aumento da violência e criminalidade.	Criar e implantar programas que ofereçam escolaridade e formação profissional a pessoas em idade produtiva, criar frentes de trabalho e promover o aproveitamento dessa mão de obra.
A pessoa idosa vem sofrendo diversas formas de violência, dentre estas a exploração econômica, a negligência, o abandono, estupro, entre outras.	Criar programas que tragam condições para que a pessoa idosa seja acolhida e tratada com dignidade, orientação às famílias e acompanhamento por profissionais abalizados.
A exploração do idoso em serviços domésticos e em trabalho nas ruas aumentou e não se vê nenhuma ação para coibir tais despropósitos.	Criar espaços de discussão a esse respeito e incluir a pessoa idosa em programas que lhes tragam possibilidade de viver sua faixa etária sem os sofrimentos a que tem sido exposta.

Muitas doenças que se abatem sobre a pessoa idosa ocorrem pela falta de acompanhamento em saúde e pela indiferença dos familiares e da sociedade.	Promover o acompanhamento da pessoa idosa pelo sistema de saúde, em parceria com a assistência social. De igual modo criar programas que propiciem sua interação com seus familiares e com a comunidade.
A pessoa deficiente, a exemplo do que ocorre com a pessoa idosa, tem sido explorada no trabalho penoso e degradante: vive nas ruas em atividade comercial ou pedindo esmolas. Visivelmente sem receber nenhum cuidado, é transformada em provedora econômica de seus familiares.	Que o sistema de assistência social realize pesquisa para determinar o número de deficientes no Estado e criar formas de garantir sua inclusão no Benefício de Prestação Continuada, conforme estabelece o Artigo 20 da Lei Orgânica da Assistência Social, conforme sua situação econômica.
Muitas famílias do deficiente o escondem e não buscam incluí-lo no sistema escolar, não procuram o sistema de saúde e nenhum outro sistema, impedindo-o de viver em sociedade.	Que a Assistência Social crie programas em parceria com outros órgãos, de modo a incluir todos os deficientes em atividades esportivas e no sistema educacional, propiciando a cada um a oportunidade de inclusão no mercado de trabalho.
Para todo esse trabalho é preciso haver um sistema com trabalhadores qualificados e isto ainda não dá para se afirmar em nossa realidade.	Promover a capacitação continuada dos conselheiros de assistência social, assim como do corpo de trabalhadores dessa política, para o alcance de níveis necessários para sua operacionalização do modo mais concreto.

Quadro n.º 4: Questões enfocadas na oficina.

A avaliação feita em nível nacional concluiu que a Assistência Social permanecia como prática da subserviência quer seja de seus agentes ou de seu público legatário. Para estabelecer ruptura com tal situação, tornava-se necessário estabelecer visibilidade das ações por meio de sua publicização. Para isso tornava-se necessário qualificar os trabalhadores que estão na base de sua operacionalização. Somente desta forma o caráter de benemerência com o qual a revestem cederá lugar ao que realmente está na carta constitucional: o direito de cidadania e a certeza de que a política de Assistência Social é possível como política pública. Outra situação identificada é que a sociedade brasileira ainda não assumiu o debate que resulte em efetiva ruptura de tais posturas e leve à população o que é seu por direito. É preciso, pois, assimilar o que é o sistema descentralizado e participativo da Assistência Social.

Nesse processo repousa a essência da política, portanto sua natureza é a de pedra angular, suporte para estratégias de desenvolvimento, de onde emanam as condições de promover a justiça social com equidade, qualquer que seja o nível das ações realizadas. Por meio da descentralização ocorre a partilha de poder em contracenam o Estado e as coletividades locais. Encerra em si a definição da estrutura de poder que reveste o sistema governamental.

A descentralização está intimamente conectada com a reforma do Estado, ou seja, com novas formas de relação entre o Estado e a Sociedade Civil. No processo de descentralização, a municipalização representa o processo de levar os serviços e os benefícios onde o cidadão nasce, vive e constrói sua história. É no município que o cidadão fiscaliza a ação do governo e executa o controle social (CNAS, 1995).

Municipalizar é a grande marca dessa política, pois encarna o processo democrático de modo amplo que envolve o poder executivo local, seus assessores e o coletivo local. Mas ainda há um longo caminho a trilhar, pois o gestor deve, aos poucos, criar e implantar estratégias que possibilitem alcançar a municipalização plena e sempre atento às peculiaridades e deficiências locais, assim como outras dificuldades postas por instâncias superiores.

Outra questão refletida guarda relação com o controle social, que não pode ser confundido com uma fiscalização pura e simples. O controle social apropria-se da coisa pública por meio de um conhecimento endógeno, contando com a participação da sociedade organizada. Para isso é necessário garantir o acesso à informação, para que, de fato se trabalhe alicerçado na participação cidadã.

O exercício do controle social no âmbito da Assistência Social tem como complicadores: o lugar social de exclusão dos beneficiários da Assistência Social; A fragilidade do controle social atualmente exercido; A relação manifesta entre Estado e Sociedade, entre público e privado; A ausência de visibilidade da Política de Assistência Social. Dois outros aspectos foram abordados na análise da Assistência Social implantada no país: o aspecto formal do reordenamento institucional; A discussão da lógica das políticas sociais. Quanto ao reordenamento, ficou entendido que para a gestão atual, a Política de Assistência Social é viabilizada no conjunto das políticas sociais, onde são realizadas as ações de assistência e proteção social, por seus instrumentos operacionais, pela capacitação de recursos humanos; pelo estabelecimento de parcerias; pelo estabelecimento de procedimentos e normas; por assessoria técnica e financeira (CNAS, 1995).

A metodologia do controle social exige o envolvimento as negociações e o compartilhamento, por isso deve-se considerá-lo um resultado nascido do exercício democrático, que se efetiva quanto maior for a proximidade que o cidadão tiver da coisa pública. Por esta razão, o município surge como o lugar privilegiado para o exercício do

controle social, em que há estreita relação entre direito e dever, este último enquanto obrigação moral.

Mais uma vez ressalta-se a necessidade de ser feito levantamento para identificar as questões mais prementes e encontrar formas concretas de solucioná-las, contemplando-as no Plano Municipal de Ação, a ser elaborado anualmente.

Entra em ação o que se chama gestão da assistência social, que se viabiliza nas três esferas de governo. Situada num contexto de agravamento da questão social, em que novas demandas são postas a cada dia, é preciso o olhar racional para que sejam criadas soluções que deem conta do que a realidade mostra. Administrar a atenção às demandas postas pelas necessidades sociais é a forma concreta de garantir a inclusão da população, guardando observância às determinações contidas na Política Nacional de Assistência Social. Colocá-las na pauta do enfrentamento de cada situação em particular, principalmente aquelas determinadas pela agudização da pobreza pode reduzir o desequilíbrio proveniente do desemprego e outras questões que implicam na ampliação das desigualdades sociais.

Não há fórmula pronta para resolver problemas sociais, mas o conhecimento da realidade pode subsidiar a elaboração do Plano de Ação Municipal, que fundamentado no texto da LOAS, apresenta as estratégias de enfrentamento às questões, em observância à garantia da universalização dos direitos. Este é o sentido da nova política: eliminar radicalmente as práticas assistencialistas e clientelistas e ao mesmo tempo levar a assistência a quem dela necessite, não mais distribuição de migalhas como acentuam Abranches et al (1987 p.112), com as quais se “compra a docilidade atual e o compromisso futuro da classe trabalhadora”, mas serviços por meio de políticas em reconhecimento ao que é direito de cidadania.

2.2 – O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: construindo a inclusão – universalizando direitos.

Esse é o tema sobre o qual a sociedade brasileira se debruçou para analisar e avaliar a política de assistência social no biênio 1995-1997. Em nível estadual teve sua realização no período de 5 a 7 de novembro de 1997. O tema central foi dividido em subtemas, para dinamizar as apresentações. Foram trabalhados: “Conjuntura e assistência social”; “Avaliação

da política de assistência social: diretrizes e ações do âmbito federal, planos estaduais e municipais”; “Sistema descentralizado e participativo: organizações e controle social”.

Esta conferência, no Estado do Amazonas, não contou com a realização da etapa municipal, mas a mobilização feita pelo Conselho Estadual de Assistência Social garantiu a participação de representantes governamentais e não governamentais, assim como de entidades militantes nessa área, que totalizaram 220 pessoas. Mesmo não sendo delegados muitos participantes trouxeram sua contribuição para o exercício democrático que caracterizou o evento.

Para discorrer sobre os temas propostos pelo CNAS foram convidados intelectuais de reconhecido mérito e que têm contribuído sobremaneira, com questões tratadas no repertório de assuntos a serem tratados. Professor Doutor Carlos Maciel – da Universidade da Amazônia – UNAMA: expositor do tema Avaliação da política de assistência social: diretrizes e ações do âmbito federal, planos estaduais e municipais; Professora Doutora Marilene Corrêa da Silva – Universidade do Amazonas: expositora do tema Conjuntura e Assistência Social.

A Professora Doutora Marilene Corrêa da Silva lembrou que na atual conjuntura a situação vivenciada pelos povos coloca-se como grande desafio “para governos, países, técnicos, cientistas, movimentos de vanguarda que serão mediadores no enfrentamento à situação de pobreza vivida por esses povos e a condição humana em que se encontram”. Para esta professora a iniciativa de realizar conferências em que o diálogo com a sociedade civil é retomado representa um grande salto na análise de questões fundamentais, numa realidade tão complexa. Mas ressaltou que numa sociedade em mudança é preciso romper com o voluntarismo e com o imediatismo, pensar macro e desvencilhar-se do resíduo provinciano, do resíduo local, “uma vez que a agenda internacional gira em torno da exclusão da pobreza, da miséria, do desemprego e de todas as consequências que isso acarreta”. O diálogo favorece a reflexão sobre políticas sociais, políticas públicas e assistência de forma apropriada.

A assistência social vem como elemento de mudança, ela preenche o espaço antes ocupado por ações como promoção social, bem-estar e desenvolvimento social. O objeto de sua ação é formado por pessoas a quem as políticas de saúde, habitação estão fora de seu alcance. Para estes ela vem como direito de cidadania. Ela insere nas discussões novas formas de pensar: em lugar de desenvolvimento social, pensa-se em questão social – como reconhecimento da pobreza dos povos; substitui-se a proteção de riqueza por renda mínima e

inclusão social – como forma de desvelar e enfrentar uma questão muito séria: pessoas sem nenhuma renda e aumento dos excluídos sociais.

Falando de outro modo, podemos dizer que os pobres da Amazônia não têm mais rosto, como não têm os pobres africanos, indianos ou os pobres europeus. Eles são, de certo modo, uma categoria de âmbito mundial que se expande cada vez mais e, segundo dados recentes, cresceu 78 vezes mais no mundo inteiro, de 1960 a 1990. Isso é muito grave (CORRÊA, 1997).

É preciso ter clareza de que a política de assistência social entra em cena num contexto em que se aponta a construção de uma nova relação entre povo e governo, o que pode propiciar o encontro e o diálogo entre essas duas esferas e que desses encontros seja trazido à luz um novo projeto para a sociedade brasileira. Ter sempre em mente que o texto constitucional puro e simples não é bastante para criar essa nova relação. A sociedade deve se fazer presente, assumindo suas responsabilidades, com críticas, com propostas, não no enfrentamento hostil, mas numa postura responsável, construtiva. Deve-se buscar a unidade na formulação da política. O texto da LOAS recomenda a criação das Secretarias Estaduais de Assistência Social, os Conselhos e os Fundos. Mas a assessoria qualificada é necessária para prevenir retomadas do clientelismo, do assistencialismo e do paternalismo.

Professor Doutor Carlos Maciel – expositor do tema “Avaliação da política de assistência social: diretrizes e ações do âmbito federal, planos estaduais e municipais”.

O Professor Carlos Maciel iniciou sua exposição a partir de cinco pontos: 1) O que é o Conselho; 2) Quais são suas funções; 3) Quais as suas ações; 4) Como se organiza; 5) Como executa a função de controle social. Ofereceu o conceito do Conselho como o espaço político que deve garantir o debate político da assistência social, problematizando-a em sua essência. O Conselho é mediador na relação que se estabelece entre o governo e a sociedade, que deve considerá-la referência e por esta deve ser legitimado. Exerce a função de órgão fiscalizador, mas é órgão executivo, pois faz parte da estrutura do poder executivo, tem função deliberativa e na sua organização deve garantir a participação da sociedade civil.

Quanto aos problemas identificados, os Conselhos mostram-se desconhecedores de suas funções, portanto é preciso qualificar seus membros, pois até no CNAS há conselheiros que não têm conhecimento de quais são suas funções, uma vez que fiscalizarão a assistência e

devem fazê-lo de modo adequado. Nos Conselhos estaduais a participação da sociedade civil é muito frágil, pois não conseguem distinguir a quem estão representando.

Nesse processo de fiscalizar e avaliar é preciso estar atento às situações de exclusão social, saber quem são os sujeitos de direitos, legatários da assistência social, conhecer suas prioridades, a partir do que a própria sociedade identifica. Para isso, o corpo de trabalhadores não pode prescindir de mentes que pensem e que proponham, num cenário em que se constrói um novo projeto de sociedade igualitária, válida para todos.

Em toda essa discussão analisa-se a prática da Assistência Social e a situam como arcaica, clientelista, paternalista, embora aponte para o avanço democrático, que para ser concretizado tem que saber administrar duas faces: a forma democratizante que conduz à descentralização e a forma arcaica marcada pelo paternalismo. A única maneira de conquistar o status pretendido pela política é manter uma equipe competente que evite situações como as ocorrida em 1996, quando muitos estados da região Norte devolveram integralmente verbas destinadas ao Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT. Se os membros do Conselho estiverem qualificados, questões como estas poderão ser evitadas.

Quanto ao Fundo de Assistência Social, o Amazonas já recebe verbas por esse órgão, o que significa grande avanço, pois essa conta pode funcionar como captadora de recursos e controlar sua aplicação. Mas a gestão do Fundo deve ser feita por pessoas sensíveis, que detenham uma linguagem contábil de fácil assimilação pela população. Para que haja fluência na sua gestão, precisa haver o diagnóstico social do município, para conhecer os problemas de modo concreto. “conhecer o problema é meio caminho de sua solução” (MACIEL, 1997).

As exposições apresentadas trouxeram contribuições que subsidiaram as discussões, durante a realização das oficinas. Foi possível perceber o entrosamento os delegados com os demais participantes, que ao oferecerem os resultados demonstraram o entendimento do que trata o evento. Dessa relação frutificaram o que se registra a seguir.

Avaliação da Assistência Social – assuntos que pautaram as discussões: pontos levantados.

SITUAÇÕES DE VIOLÊNCIA – CONSTATAÇÕES	
Crianças e adultos, por falta de segurança pública, sofrem assaltos diariamente.	Crianças abandonadas pelos pais perambulam pelas ruas e se iniciam no uso de drogas.
Centros sociais sem nenhuma atividade.	Grande número de crianças e adolescentes em exploração sexual.
AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL – O QUE FALTA	
Assistência social competente.	Apoio para o caboclo viver no interior.

Programas de atendimento às famílias.	Apoio ao pequeno produtor.
Segurança nas escolas e em seus entornos	Clareza da Assistência Social como política
Crianças fora da escola.	Divulgar programas sociais para o público.
Diagnóstico da realidade amazônica.	População desprovida de documentos não tem acesso a programas sociais.
Diagnóstico da realidade amazônica.	Infraestrutura precária nos Centros de Saúde.
Profissionais sem capacitação nas áreas de saúde, educação e assistência social.	
AVALIAÇÃO AOS CONSELHOS – O QUE FALTA.	
Informar a sociedade sobre seu funcionamento	Infraestrutura para realizar suas ações.
Capacitação dos conselheiros.	Articulação para assegurar recursos.
Propostas apresentadas	Órgão a que se destina
Trabalhar em parceria com a sociedade.	Conselhos municipais
Garantir segurança às crianças ao serem abordadas nas ruas.	Sec. de Assistência Social
Inserir o deficiente em programas sociais.	Sec. de Assistência Social
Discutir o orçamento estadual e municipal nos Conselhos.	Sec. de Assistência Social
Ampliar a contratação de assistentes sociais para atuar na zona rural e nas comunidades.	Sec. de Assistência Social
Desenvolver ações que favoreçam a aquisição de documentos civis.	Sec. de Assistência Social
Elaborar planos programas e projetos para as comunidades.	Sec. de Assistência Social
Oferecer capacitação aos Conselheiros.	Sec. de Assistência Social
Desenvolver programas de inclusão das famílias carentes.	Sec. de Assistência Social
Criar e implantar fóruns de assistência social	Sec. de Assistência Social
Garantir atendimento à grávida com exames especializados para detecção de problemas ao bebê.	Secretaria de Saúde
Criar e implantar o Conselho Municipal de Assistência Social.	Prefeituras municipais
Desenvolver programas de apoio ao homem do campo.	Prefeituras e Estado
Garantir orçamento para a Assistência Social	Prefeituras e Estado
Dotar as ruas e calçadas com rampas de acessibilidade	Prefeituras e Estado
Criar espaços de convivência para pessoas idosas	Prefeituras e Estado
Criar programas de reabilitação para crianças e adolescentes	Prefeituras e Estado
Criar vagas em número suficiente para atender a demanda por escola	Secretaria de Educação

Quadro 5: Reflexões apresentadas nas Oficinas.

Deve-se observar o Artigo 6.º da Constituição Federal de 1988, que trata dos Direitos Sociais e atentar para três eixos considerados fundamentais e nos quais as políticas públicas devem estar assentadas. O primeiro fundamenta-se no direito à sobrevivência, que deve ser traduzida em ações de saúde, observando-se o direito a alimentação e a saúde. Não há como enfrentar as exigências de um mercado de trabalho seletivo, sem que haja acesso a escolaridade, a atendimento compatível com a dignidade humana em unidades de saúde. Durante a realização desta Conferência foram colhidos diversos depoimentos, mas um se coaduna com o final deste parágrafo, pois trata de saúde e escolaridade.

Minha vizinha foi submetida a uma cirurgia de catarata ... Era preciso colocar nos olhos uma pomada a cada oito horas. Idosa, tendo por companhia apenas um neto de dezesseis anos, ambos analfabetos. O neto

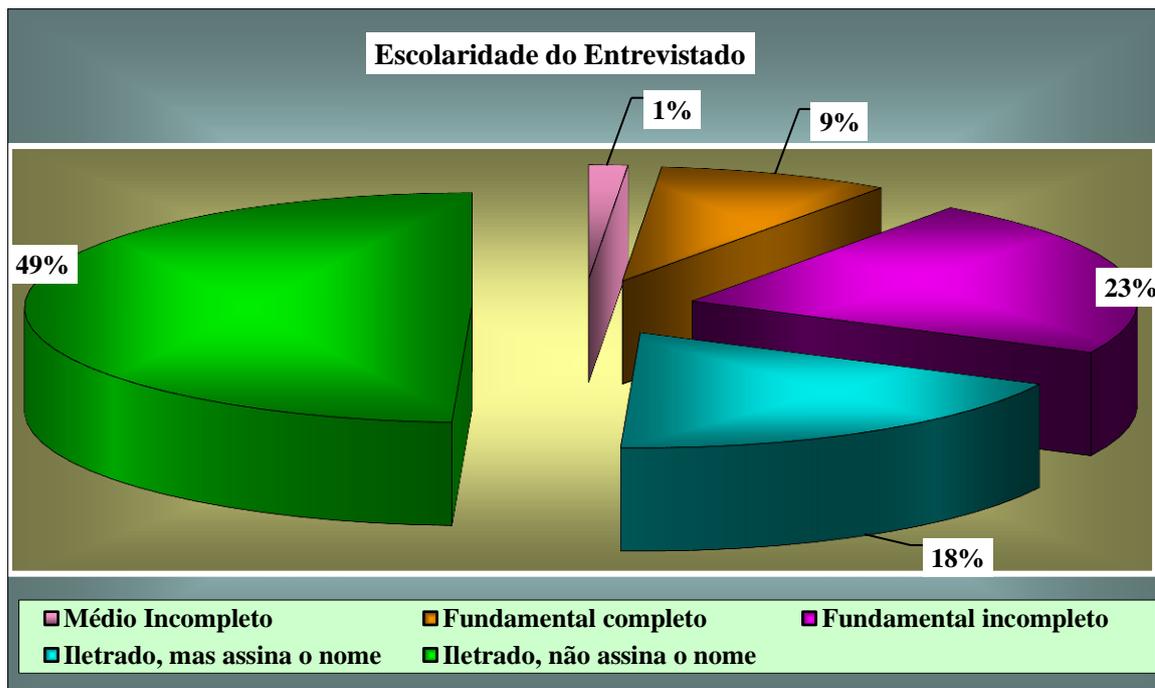
pegou na geladeira o remédio e colocou na vista da avó, mas não era o remédio e sim cola mil. A idosa teve que ser levada imediatamente de volta ao hospital.

A reflexão a esses pontos permite que se aponte o descompasso entre o que está no texto da política e o que é praxe no cotidiano em que ela é viabilizada. Pode-se afirmar que há uma forma bastante sórdida no atendimento a esses demandatários, quer sejam de saúde ou da educação, pois são políticas que fazem a interface com a assistência social. Pessoas amontoam-se em filas, diariamente, expostas ao sol e à chuva, mitigando uma ficha para atendimento, o que nem sempre é possível. O mesmo acontece com pacientes que dependem do fornecimento de medicamentos, frequentemente negados pela falta de aquisição dos mesmos. Da mesma forma o sistema educacional permanece com a prática espúria de falta de vagas, tendo as famílias que se deslocar para outras localidades para matricular os filhos. Nega-se a elas o direito mais elementar:

A criança e o adolescente têm direito à educação, visando ao pleno desenvolvimento de sua pessoa, preparo para o exercício da cidadania e qualificação para o trabalho, assegurando-se-lhes: acesso à escola pública e gratuita próxima de sua residência (Lei 8.069/90, Artigo 53, inciso V).

Uma população que ainda traz a marca do analfabetismo entre os problemas que a excluem do mercado formal de trabalho não pode permanecer sem o acesso a escolarização, qualquer que seja o seu problema. O dever do Estado é assegurar-lhe o que lhe é consagrado por direito. No gráfico apresentado na próxima página será exibida a extensão desse flagelo, em que 49% dos entrevistados, trabalhadores residentes em área urbana da zona leste de Manaus.

Gráfico n.º 1: Nível escolar da população entrevistada.



Pesquisa realizada no bairro Mauazinho em janeiro de 2015, pela Prof.^a Maria Auxiliadora Gomes.

Esse quadro, embora devastador, é lugar comum em diferentes localidades, principalmente onde se encontram bolsões de pobreza, lá onde a política em sua face interdisciplinar deveria se fazer presente. O destaque ao que aconteceu com a idosa é apenas ilustrativo das situações observadas no cotidiano operativo da política de assistência social e que estão presentes nas discussões durante as conferências.

A Política de Assistência Social no Amazonas: uma trajetória de avanços e desafios em 8 anos de LOAS – Tema central da III Conferência Estadual de Assistência Social, realizada no período de 16 a 19 de outubro de 2001.

A etapa preparatória desta terceira Conferência Estadual de Assistência Social contou com nove conferências regionais, a exemplo do que ocorreu com a primeira conferência, inclusive foi empregada a mesma metodologia. A esses eventos municipais compareceram delegados de quarenta e cinco municípios, de um total de sessenta e dois que compõem o Estado do Amazonas. Isso significa que apesar das distâncias e da grande dificuldade, de acesso, 75% dos municípios registraram sua participação, mobilizando aproximadamente novecentas pessoas, entre representantes de organizações governamentais e não governamentais e observadores.

O conjunto de participantes realizou análises pontuais acerca dos eixos: controle social, financiamento e gestão da política. Desta análise foram apresentados indicadores, apontados avanços e quase trezentas propostas, cujo teor aponta para a superação de fragilidades e o fortalecimento da política de assistência social em seus municípios e, conseqüentemente, no âmbito do próprio Estado.

A esta Conferência Estadual compareceram quatrocentas e trinta e uma pessoas, das quais, duzentos e sete delegados e duzentos e vinte e quatro observadores. Os frutos do trabalho desses participantes foram marcados pelo respeito ao caráter deliberativo, que na plenária final aprovaram propostas exaustivamente debatidas, distribuídas entre os eixos: Controle Social, Financiamento e Gestão da Política, conforme o demonstrativo abaixo.

EIXO CONTROLE SOCIAL	
Problemas	Propostas
Falhas de comunicação entre as instâncias de poder.	Possibilitar o acesso à informação sobre as políticas públicas para todos os municípios.
Falta de conhecimento dos membros do Conselho para exercer suas funções.	Oferecer capacitação para conselheiros, propiciando-lhes condições para o exercício de suas funções.
Falta de interlocução entre o Conselho, o poder legislativo e o Ministério Público.	Criar mecanismos de atuação conjunta do Poder Legislativo, Ministério Público, Conselhos e outros segmentos a sociedade para o efetivo controle social.
Pouca ou inexistência de articulação.	Sensibilizar a sociedade, por meio de campanhas educativas, para a efetiva participação no controle social.
Ações não planejadas e inexistência da PMAS	Organizar comissões de trabalho, de modo a acompanhar a gestão social de forma concreta.
Ações paralelas impeditivas da consolidação dos Conselhos.	Dinamizar as ações dos Conselhos e garantir que elaborem seus planos anuais de trabalho.
EIXO GESTÃO SOCIAL	
Problemas	Propostas
Falta articulação entre as três esferas de governo.	Estabelecer articulação entre o governo e a população, de modo que esta seja trazida para o protagonismo das ações rompendo com a passividade.
Ausência do Poder Judiciário na implementação da política de assistência social.	Estabelecer articulação com o Poder Judiciário, de modo a garantir ações interinstitucionais.
Falta de capacitação de gestores e conselheiros.	Capacitar os gestores e seus assessores, para que compreendam a essência da assistência social.
Falta de transparência na execução das ações.	Garantir a transparência dos Programas, por articulação com os Conselhos.
Falta de participação popular no acompanhamento das ações.	Garantir a participação dos diversos segmentos da sociedade, democratizando as informações, estabelecendo a relação com sua realidade.
Falta de articulação com a sociedade civil, para garantir parcerias na viabilização das ações.	Fortalecer os movimentos sociais e estimular sua organização e capacitação para o controle social.
Falta de conhecimento da realidade local.	Elaborar diagnóstico da realidade local e elaborar

	Planos Anuais com base nesses dados.
EIXO FINANCIAMENTO*	
Garantir aos municípios a regularidade mensal dos repasses destinados ao financiamento de programas desenvolvidos.	
Discutir os critérios de partilha de recursos com os representantes da sociedade, divulgá-los oficialmente, assim como as fontes de financiamento.	
Destinar verbas para a capacitação de gestores dos Fundos e dos Conselhos de Assistência Social, para a correta gestão e apreciação de relatórios.	
Garantir que o Poder Executivo, ao enviar mensagem orçamentária à Câmara Municipal, observe a dotação de recursos para projetos de alçada municipal, de modo a evitar problemas de continuidade.	
Estado e municípios devem criar banco de dados, para informar o impacto exercido sobre a população que recebe benefícios e quanto ao atendimento oferecido por serviços e programas de enfrentamento à pobreza e publicizá-los.	
Cumprir e buscar transcender o item I do nível estratégico da PNAS: “estabelecer pactos regionais para programas de enfrentamento da pobreza, considerando os indicadores sociais e focalizando os bolsões de pobreza”.	
Criar um sistema de caixa e gerenciamento único para que recursos oriundos da Seguridade Social destinados à Assistência Social não fiquem vinculados ao Tesouro Nacional.	
Assegurar que os recursos do Fundo de Assistência Social não sejam transferidos para outras áreas.	
Garantir a participação dos Conselhos na elaboração e aprovação do Orçamento Municipal, como forma de instrumentalizá-los na realização do controle social.	

Quadro n.º 4 – Anais da Terceira Conferência Estadual de Assistência Social.

*Não foram apresentados problemas, apenas proposições.

A discussão acerca do eixo financiamento aponta para as mudanças ocorridas após a criação da política de Assistência Social agora “sob parâmetros jurídico-institucionais disciplinares e recursos nas políticas sociais, quais sejam, instrumentos de planejamento e procedimentos próprios do orçamento da seguridade social” (Anais da CEAS, 2001). Há dificuldade na liberação, por conta de seu atrelamento a um grau de arbitrariedade e centralização que pode perdurar, quando se trata de definir quais os serviços que serão financiados diante do montante de programas criados pelo governo federal. Esses recursos são empregados em pagamentos e rolagem da dívida pública. O uso desses recursos é considerado indevido, pois são desviados para outros pagamentos que não são da área de assistência social. Entre os impeditivos está o plano de estabilização monetária pactuado com o FMI, que traz iniciativas como:

[...] a cobrança da contribuição à seguridade social aos aposentados do funcionalismo público e das forças armadas e uma série de Projetos de Lei (PL) e Emendas à Constituição (PEC) que visam a desvinculação total entre as receitas e despesas governamentais, de forma a avançar sobre os setores que podem sofrer maiores constrangimentos (Anais da CEAS, 2001).

É possível inferir que o maior desafio para o financiamento da Assistência Social seja estabelecer as fontes de recursos e utilizar as arrecadações, de acordo com o que é objetivado. Garantir a determinação dos objetivos e a destinação dos recursos, evitando que sejam “aplicados em ações não açambarcadas pela Assistência Social”; vincular receitas e programas de trabalho específicos, objetivando o alcance de metas previamente estabelecidas. Especificar as receitas que compõem o Fundo, evitando, assim, que os municípios sejam limitados ao repasse de verbas federais; Dar transparência e visibilidade à aplicação dos recursos empregados no financiamento de ações da Assistência Social, de modo que os Conselhos possam verificar e acompanhar o emprego desses recursos e sejam levadas ao conhecimento da população informações pertinentes a esse desempenho administrativo. Que seja estabelecido calendário para prestações de contas ao Conselho e que este opere de forma a garantir o cumprimento da Lei.

Embora constitua uma experiência recente, o Fundo tem sua criação assegurada já na Lei 4.320/64, em cujo texto são definidos, inclusive, os procedimentos para “a gestão orçamentária, contábil e financeira na área pública” (CUNHA, 1998). A característica singular do Fundo é que ao serem ampliadas suas concepções tradicionais, passa a ser “um instrumento permanente e responsável pela gestão dos recursos de toda uma política, não só de programas ou ações pontuais” (CUNHA, 1998).

Com base nessas premissas, deve-se instar o governo federal a não utilizar recursos de fundo fiscal para pagamento de inativos, por serem obrigações trabalhistas da União. Apenas inativos e pensionistas da Seguridade Social (MPAS/MS). Que não sejam empregadas fontes da Seguridade Social, como vem ocorrendo, para custear a merenda escolar, o saneamento básico, a defesa civil, construção e instalação de unidades regionais da Fundação Jorge Duprat (do Ministério do Trabalho), pesquisas sobre segurança, higiene e medicina do trabalho, Fundo Penitenciário e Fundo nacional de desenvolvimento desportivo. Deste modo, será possível administrar de modo compatível com a legislação em vigor. De acordo com o estabelecido no Artigo 195 da CF/88, “recursos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam ser alocados na área” (CUNHA, 1998).

Quanto à gestão da Assistência Social, a Norma Operacional Básica traz uma fundamentação jurídica denominada “Marco legal”, que lhe oferece a estrutura necessária para a consecução dos objetivos a que se propõe. Segundo esse fundamento legal, estabelece os princípios sob os quais deve pautar-se a administração e a gestão da assistência social. A

oferta dos Benefícios de Natureza Eventual, de Prestação Continuada (Artigos 20 e 22) apontam para aqueles que são vitimizados por calamidades e também a idosos e deficientes. Na apresentação desse tema foi apontado o montante de benefícios de prestação continuada concedidos no Amazonas alcançam vinte e sete mil pessoas, das quais, dezessete mil são deficientes e dez mil são idosos. Nos municípios de Manaus, Itacoatiara, Tefé, Manacapuru e Parintins são contemplados mil beneficiários.

Serviços assistenciais com prioridade para a infância e a adolescência em situação de risco social e pessoal, a implantação de Programas que introduzem ações integradas e complementares, trazendo definição de objetivos, tempo e área de abrangência, direcionados a qualificar, trazer incentivo e aprimorar os serviços assistenciais, para conferir melhor qualidade aos serviços em que são concedidos (p.15) e os projetos de enfrentamento à pobreza constituem marcas inequívocas de um trabalho pautado no compromisso de levar ao público legatário, o que lhe confere o direito, embora seja assinalado na exposição sobre este tema, que muito há a fazer e que não pode se concretizar por falta de recursos.

Pode-se inferir, portanto, que 1% dos recursos da seguridade social destinados à Assistência Social, por si só, constitui indicador discriminatório. Embora aponte-se o aumento de recursos por conta da demanda posta pelo Benefício de Prestação Continuada - BPC, é importante ressaltar que a Política de Assistência Social não se restringe ao BPC, sendo que a população destinatária desse benefício representa, apenas, um dos segmentos contemplados na LOAS. É preciso que se garanta a ampliação de recursos para a Assistência Social, levando-se em conta que o Artigo 195 da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a seguridade social deveria ser financiada através de contribuições sociais e também receberia parte dos recursos arrecadados através de impostos” (CUNHA, 1998).

Ao ser estabelecido o processo de descentralização político-administrativa pela Constituição Federal/88, a sociedade é chamada para assumir uma das atividades pertinentes ao controle das ações executadas na viabilização de políticas públicas, assim como na sua formulação. O reordenamento institucional define o sistema descentralizado e participativo nas três esferas de governo, cria os Conselhos de Assistência Social, de caráter paritário entre governo e sociedade, deliberativo em relação a políticas, ações, orçamentos, cabendo-lhes o comando único das ações em cada esfera de governo. O Conselho é um órgão gestor específico.

[...] sem subordinação, vinculação ou hierarquização da gestão da política de assistência social a outras políticas sociais, ou seu desmembramento em vários órgãos gestores reforça a identidade da Assistência Social como política pública e reconhece o prescrito na Constituição Federal de 1988, como direito público reclamável. O Comando Único é reforçado no § 1º do artigo 28, da LOAS, que dispõe sobre a gestão dos recursos do Fundo de Assistência Social (MDS, 2015).

A lógica das ações deveria ser nesse sentido, mas a experiência mostra que ainda há grande inadequação entre as funções exercidas pelo Conselho e o que deveria ser realizado. A falta de recursos ainda representa um dos grandes óbices para seu desempenho concreto. Ainda há grande despreparo dos conselheiros e distanciamento da sociedade no seu cotidiano operativo. Em todas as conferências aparecem solicitações para oferta de capacitação, inclusive para conselheiros. Isso significa o reconhecimento de uma carência. Vivencia-se um processo de educação para a cidadania, incontestemente, por isso os pedidos reiterados acerca deste momento de capacitação.

O processo de amadurecimento vivenciado pela sociedade brasileira, resultou na decisão de implementar essa Política que é repensada ad continuum e na Conferência realizada em 2005 é trazida a materialização das deliberações finais no evento de 2003.

- **ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO POLÍTICA DE INCLUSÃO: UMA NOVA AGENDA PARA A CIDADANIA – LOAS DEZ ANOS.**

Este é o tema da IV Conferência de Assistência Social, realizada no Estado do Amazonas no período de 21 a 23 de outubro de 2003.

A abordagem do tema obedeceu a divisão em três subtemas: 1) Concepção da política, abordado em forma de painel, composto pela assistente social Antônia Lobo, do Conselho Estadual de Assistência Social. 2) Organização e Gestão, com exposição de Marise Mendes Peres – Secretária de Estado da Assistência Social. 3) Mobilização e participação como estratégia para fortalecer o Controle Social, apresentado pelas Professoras Márcia Perales Mendes Silva e Kátia de Araújo Lima Vallina – do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Amazonas. Para a Conferência Magna foi convidada a Professora Doutora Ana Elizabeth Mota Fernandes – da Universidade Federal de Pernambuco.

Precederam a realização desta quarta Conferência, momentos de mobilização intensa nos municípios de interior do Estado, que realizaram nove eventos regionais com representantes de quarenta e dois municípios e um municipal, em Manaus. O resultado desse trabalho foi condensado em documento apresentado durante o evento. A metodologia proposta contou com oficinas para análise dos temas e proposituras deliberadas na sessão plenária final.

- Conferência Magna: Professora Doutora ANA ELIZABETH MOTA FERNANDES.

A abordagem foi dividida em três momentos: 1) Contextualização da política social e da assistência social. 2) Abordagem crítica dos grandes problemas da assistência social no Brasil. 3) Tendências da seguridade social no Brasil e algumas sugestões e encaminhamentos.

De início faz uma retrospectiva apontando que no Brasil nunca foi implantado o Estado de Bem Estar Social, pois o Estado intervém para dirimir as desigualdades sociais, existentes no Brasil desde o processo de colonização e que foram tratados como objeto de ação da Igreja. O grande mérito está em conquistar a atitude do Estado em assumir para si essa responsabilidade, ocorrida na década de 1930, por meio da cidadania regulada, junto a pessoas incapazes de serem inseridas como forças produtivas a quem a assistência social tornou público de sua ação. Não se tratava de política, pois esta concepção só ocorreu no texto constitucional de 1988, em que a assistência social constitui o tripé da seguridade social.

A implantação da Política de Assistência Social acontece num contexto histórico paradoxal. De um lado temos o “processo de globalização da economia, desterritorialização da produção, a exemplo da Zona Franca de Manaus, redução dos postos de trabalho, aumento da pobreza e da indigência” (MOTA, 2003). Os problemas oriundos da questão social passam a ser tratados por esta política, que se torna o grande estuário onde desembocam todos os problemas, que de tão diversificada sua natureza precisa de discernimento para distinguir e determinar quais atitudes a serem tomadas para encontrar a solução mais adequada.

Quanto à Seguridade Social, destacou a face dual da política de saúde, que se operacionaliza como política pública para os pobres e assistência de saúde privada para os ricos e empregados e ressaltou que a reforma da previdência nada mais é que a privatização da assistência. Acrescentou que o governo brasileiro se preocupa em honrar os pagamentos junto ao FMI e alcançar superávit primário. Isto representa deixar de gastar, pois o que sofre cortes, no caso da assistência social, serve para acumular o superávit primário, o que

representa inviabilidade para sua inexecutabilidade. Os problemas que perpassam essa política têm a ver com “focalização e seletividade, gestão, organização e financiamento” (MOTA, 2003). Se prestarmos a atenção devida será possível perceber que a focalização inviabiliza a universalização, embora em determinadas circunstâncias a focalização aparece como ferramenta necessária, como transferência de renda – que não darão conta dos problemas, mas se corre o risco de ter subtraídos outras esferas dessa política.

A focalização em certos aspectos é compatível com a universalização, desde que não esteja associada à seletividade, na qual as ações sofrem restrições. Num universo de crianças subnutridas o foco está em combater a desnutrição e os males que esse estado possa produzir. Do mesmo modo, a concessão do Benefício de Prestação Continuada concedido a idosos e a deficientes obedece a critérios seletivos de renda, assim como projetos para a infância e para a adolescência – Bolsa Escola e Agente Jovem, que inclui as faixas etárias de seis a quinze anos e quatorze a dezessete anos. Finalizou alertando ser preciso entender que inclusão social não ocorre pela via da assistência, mas, pela eliminação das desigualdades. Volta-se à questão que situa a inclusão social, no rol dos direitos sociais, estabelecidos na Constituição de 1988, que segundo a doutrina do Estado de Direito [...] “são direitos constitucionais na medida em que se inserem no texto de uma constituição ou mesmo constem de simples declaração solenemente estabelecida pelo poder constituinte” (José Afonso da Silva, 2006 p. 183).

- Subtema 1: Assistência Social: conceber a política para realizar o direito. Este assunto foi exposto pela Assistente Social ANTÔNIA LOBO – membro do Conselho Estadual de Assistência Social.

Sua exposição foi iniciada tomando por referência a Constituição Brasileira de 1988, como marco legal de instituição da assistência social no status de política social, direito de cidadania, que se inscreve na agenda pública para “definição de suas diretrizes, normas, regras e princípios” para que ocorra sua operacionalização. Deste modo é elaborada a Lei 8.742 de 07 de dezembro de 1993, criada para regulamentar os artigos 203 e 204 da Constituição federal acima aludida. Para a expositora, a apresentação da LOAS se faz “num momento crucial de configuração das novas bases da gestão para essa especial política de proteção social” (Patrus Ananias, 2004). Esta política se inscreve no patamar dos direitos sociais, ao lado de “educação, saúde, trabalho, lazer, segurança, previdência social, proteção à

maternidade e à infância, assistência ao desamparado, na forma desta Constituição” (Art. 6.º CF1988 – Redação dada pela Emenda Constitucional n.º 64, de 2010).

Os dez anos de operacionalidade desta política assinalam a proteção social de forma restrita a pessoas incapazes de realizar atividade geradora de renda, a exemplo temos o Serviço de Atenção Continuada (SAC) às pessoas idosas, a crianças e a deficientes. O Benefício de Prestação Continuada – BPC que ampara idosos e deficientes, outros serviços, com a oferta de alimentos, lazer e socialização, são oferecidos apenas pela Assistência Social, porém, sem o caráter universalizante, embora se articule com outras políticas sociais, mas se atém a critérios de menor elegibilidade. Desta forma, as desigualdades não serão reduzidas, tampouco se alcançará a universalização, uma vez que não está na pauta dos governantes, que precisam cumprir compromissos com o capital externo representado pelo FMI e Banco Mundial.

Não se pode esquecer que o idoso com perfil para beneficiário do BPC é aquele trabalhador que não teve reconhecido seus direitos trabalhistas, que não teve acesso a educação escolar, que sempre esteve à margem dos direitos sociais. Seus problemas não cessaram com a concessão do benefício, foram reduzidos no que se refere à parte econômica, mas grande número desses beneficiários permanece nas ruas, exercendo atividades dentre as quais uma penosa e degradante: pedindo esmolas. Se a pessoa passou pelo crivo avaliatório e foi atestada sua absoluta precariedade, por que não se faz o monitoramento adequado à garantia de sua inclusão social?

Trata-se, pois, de medida paliativa que não resgata e não garante o tratamento de acordo com padrões de dignidade. A pessoa incluída em benefício, de um modo geral vive no seio de uma família, que foi avaliada em suas condições econômicas e identificada em vulnerabilidade, portanto, a ela deve ser dado o acesso a trabalho, educação, assim como outros serviços das demais políticas sociais e, desse modo, cumprir o que estabelecem os Artigos 19, inciso XII, 25 e 26 da lei 8742/93 – LOAS. A assistência não para no idoso ou no deficiente, deve ser extensiva a toda a família. Até a focalização aqui é claudicante. Presume-se que as reflexões apresentadas nesta Conferência tragam frutos dos quais a sociedade se beneficie de modo mais concreto.

Subtema 2: Organização e Gestão. Apresentado em painel composto por representantes de cinco instituições: Secretaria de Estado da Saúde – Doutora LENY PASSOS; Secretaria de Estado do Trabalho e Cidadania – Doutor ODÍLIO DE MENDONÇA; Secretaria de Estado da Assistência Social – Senhora CLAUDETE LEÃO IVO MOYSÉS; Secretaria de Estado da Educação - Doutora ROSANA MARQUES COSTA; Conselho de Desenvolvimento Humano – Senhora NAIRY PAIVA MILON.

→ Doutora LENY PASSOS: “O Sistema Único de Saúde abre a possibilidade de inclusão social”, por indicar uniformidade em todo o país, embora sua viabilização ocorra de modo precário em certas regiões, se comparadas a outras em que há oferta com níveis de excelência. Mesmo assim, o SUS desponta como melhor sistema de saúde no mundo inteiro, por pautar-se nos princípios da universalização para a inclusão social. Porém, há aspectos complicadores, como a expectativa de vida da população brasileira – 68,8 anos no ano 2000. Segundo dados publicados no jornal O Globo (s/d), a região norte apresenta grande precariedade, conforme a tabela abaixo:

Serviços Oferecidos à População			
Água encanada*	Coleta de Lixo	Esgoto	Fossa Séptica
35%	25%	25,8%	35,6%

Quadro n.º 7: Serviços públicos oferecidos à população

Fonte: Anais da Quarta Conferência Estadual de Assistência Social – 2003.

Outros problemas que se põem como impeditivos para o sucesso de qualquer política são: o desemprego, que alcançou o percentual de 7,7% em 2002, a indigência, que atinge cinquenta milhões de pessoas, cuja renda mensal de R\$80,00 (oitenta reais), 29% da população, sobrevive com renda de até R\$29,00 (vinte e nove reais). Se os indigentes são os que sobrevivem com renda mensal de oitenta reais, qual a classificação que devem receber os

Que sobrevivem com renda de até vinte nove reais? No universo dos miseráveis apresentou a gradação por faixa etária, exposta na tabela abaixo:

Quadro n.º 8: População classificada na linha de miséria, conforme faixa etária.

Até 15 anos	16 a 25 anos	26 a 45 anos	46 a 69 anos	Acima de 60 anos	Idade ignorada
45%	17%	14%	8%	3%	2%

Fonte: Anais da IV Conferência Estadual de Assistência Social – 2003, segundo dados da FGV (S/D).

Com base nos Índices de Pobreza Humana (IPH) calculados por variáveis como: parte da população que virá a óbito, antes de completar quarenta anos são é formada por crianças em estado de desnutrição, pessoas sem fornecimento de água potável e taxa de analfabetos, segundo Relatório de Desenvolvimento Humano apresentado pela Organização das Nações Unidas. Essas variáveis são consubstanciadas por dados referentes à redução de vagas no mercado formal de trabalho, aumento de famílias sem teto, incidência de doenças no Estado do Amazonas, como hepatite, hanseníase e moléstias que atacam pessoas idosas. Explicou que a razão de tudo isso está relacionada à desigualdade na distribuição de renda vigente no país, que de cada dez reais arrecadados, apenas oitenta centavos retornam para os mais pobres. Urge, pois, investir em programas de inclusão social, na redução da mortalidade infantil e no aumento dos Índices de Desenvolvimento Humano.

→ Doutor ODÍLIO DE MENDONÇA: apresentou dados sobre a inclusão social efetivada pela Secretaria de Estado do Trabalho e Cidadania por meio de ações no Sistema Nacional de Emprego – SINE, Mutirões de Cidadania, Escolas Cidadãs e oferta de cursos profissionalizantes. Em 2002 foram inscritos 5.186 candidatos a emprego formal. No período de janeiro a agosto de 2003 esse número subiu para 6.672 – aumento de 28,65% em relação ao ano anterior. Em 2002 foram captadas 1.205 vagas e em 2003 esse número atingiu 1.388 vagas. Os encaminhamentos para o mercado formal de trabalho feitos pelo SINE, no ano de 2002, contemplaram 1.927 pessoas e em 2003 esse número subiu para 2.850 pessoas, com crescimento de 47,89%. Além desses encaminhamentos, foram oferecidos vários cursos de qualificação profissional.

Os Mutirões de Cidadania tiveram rendimento na ordem de 29.072 atendimentos; cursos oferecidos pelo SENAT – 370. Público alvo: trabalhadores desocupados; SENAC – 240 cursos. Público alvo: detentos do sistema penal; CEFET – 120; Escolas Cidadãs – 59.468 atendimentos. Essas ações tiveram a participação de membros da Defensoria Pública, da PRODAM, PROCOM, SEDUC, SEAS e outros órgãos do poder público estadual. Não explicou o que são as escolas cidadãs e qual o seu público alvo. Além desses atendimentos, foram celebrados casamentos coletivos pelos quais 1.335 uniões formais foram realizadas: em Manaus – 935 e em Parintins – 773 casais.

→ Senhora CLAUDETE LEÃO IVO MOYSÉS: suas considerações acerca dos princípios da Política de Assistência Social, constantes no Artigo 4.º da LOAS, sinalizando que os objetivos dessa implicam na garantia de direitos que sem a inclusão social ficam sem sentido

numa sociedade que precisa ser tratada com igualdade e equidade e que “todos somos elos de uma corrente social e que devemos trabalhar na política de assistência em interface com as demais políticas sociais e que temos o dever de lutar pela inclusão social e reconhecer nossas precariedades”.

→ Doutora ROSANA MARQUES COSTA: “no Brasil existem vinte milhões de analfabetos e o Amazonas apresenta 16,6% desse total, o que representa uma população acima de trezentas mil pessoas”. Mostrou o início de sua gestão frente à SEDUC em que se deparou com oitocentos e cinquenta servidores lotados na sede. Destas, foram identificados duzentos e cinquenta professores, que retornaram para a sala de aula. Manaus conta com 626 escolas públicas, das quais, oito são estaduais e seiscentos e dezoito municipais, que atendem uma população estudantil acima de quinhentos mil estudantes. No interior do Estado há uma população de aproximadamente duzentos e cinquenta mil alunos. A oferta de educação em áreas indígenas contempla 645 escolas com atendimento a 32.055 alunos indígenas e um quadro de um mil e seiscentos e oitenta e três professores indígenas.

A qualificação profissional desses professores teve custo alto: foram gastos vinte milhões de reais em convênios com a Universidade Federal do Amazonas – UFAM e com a Universidade do Estado do Amazonas – UEA, que trabalharam a formação continuada. Outra conta é para custeio da merenda escolar regionalizada, uniformes e material didático, distribuído a todos os alunos. Além disso, introduziram-se nas escolas laboratórios de Informática, Ciências e Arte.

A Secretaria de Educação implantou estratégias para estimular a frequência integral à escola, com a criação dos prêmios: Gestão Exemplar, Professor Inovador e Aluno Dez. O objetivo desses projetos é erradicar a evasão escolar e a repetência. Instituiu-se a Avaliação de Desempenho Escolar – ADESC, cujo objetivo está em identificar as causas pelas quais o estudante amazonense está abaixo da média nacional. Junto a este foi instituído o Disque SEDUC. Ainda na busca por qualificação do quadro de professores foi oferecido o Curso de Gestão para a excelência, viabilizado pelos Projetos Pirayawara que capacitou 611 professores, o Projeto Reescrevendo o Futuro e o Projeto de Revitalização da Informática.

Todo o esforço da Secretaria de Educação no Estado do Amazonas aponta para a redução do analfabetismo, contando com o “monitoramento do processo educativo,

acompanhamento das metas, plano de valorização dos profissionais e a elaboração do Plano de Cargos e Salários”, tendo como escopo final a formação integral dos alunos.

Senhora Nairy Paiva Milon: “O Conselho de Desenvolvimento Humano – CDH inspira-se na metodologia empregada pela ONU para auferir o índice de Desenvolvimento Humano, tendo por base os indicadores de educação, longevidade e renda da população”. O Brasil realiza esse cálculo a cada dez anos, quando se realiza o Censo, utilizando uma escala de zero a um. O zero indica que nenhum desenvolvimento humano foi identificado, enquanto o número um representa desenvolvimento humano em sua totalidade. A expositora apresentou dezenove municípios do Amazonas com IDH entre menor e maior, conforme a tabela abaixo:

Quadro n.º 9: Municípios do Amazonas e seu Índice de Desenvolvimento Humano.

Nome do Município	Menor IDH	Nome do Município – Maior IDH	IDH
Canutama	0,392	Itacoatiara	0546
Carauari	0,392	Maués	0546
Ipixuna	0,392	Parintins	0546
Itamarati	0,392	Presidente Figueiredo	0546
Guajará	0,392	Rio Preto da Eva	0546
Japurá	0,392	São Gabriel da Cachoeira	0546
Juruá	0,392	São Sebastião do Uatumã	0546
Pauini	0,392	Urucará	0546
Tapauá	0,392	Manaus	0,776
Envira	0,317		

Obs.: A expositora relacionou o baixo IDHM à exclusão social e ao analfabetismo: 92 mil famílias com renda igual ou inferior a um salário mínimo e cento e trinta mil chefes de família analfabetos.

Fonte: Anais da Quarta Conferência Estadual de Assistência Social, 2003 – CDDH.

Não foram apresentados dados sobre IDH dos demais municípios.

A reflexão sobre dados como esses subsidiam as ações do Governo do Estado do Amazonas, cuja meta prioritária é “a elevação do IDH e o fortalecimento da cidadania e como estratégia a articulação e integração dos diversos órgãos executores das políticas sociais e a parceria com a sociedade civil” (NAIRY MILON, 2003).

Para dar concretude a essa estratégia, o Governo do Estado enviou mensagem para a Assembleia Legislativa a cujo encargo ficou a criação da Lei n.º 2.784, sancionada em 31 de janeiro de 2003, posta em operacionalização por meio do Decreto n.º 23.305, de 03 de abril de 2003, Centro de Desenvolvimento Humano (CDH) que também criou o Fundo de Desenvolvimento Humano (FDH).

Ao Centro de Desenvolvimento Humano foi confiada a missão de articular e integrar a políticas públicas que apontem para inclusão social e tem por finalidade:

[...] a) Captar recursos para a realização de programas e projetos de promoção e desenvolvimento social destinados a grupos suscetíveis aos processos de exclusão social; b) Prestar cooperação financeira a Organizações não Governamentais que contribuam para a elevação do IDH de segmentos e grupos em situação de vulnerabilidade social; c) Combater a fragmentação institucional e a superposição de ações na área social; d) Estimular parceria entre a sociedade civil e o Governo do Estado; e) Gerir o Fundo de Desenvolvimento Humano [...] que tem por finalidade financiar projetos geradores de trabalho e renda e iniciativas geradoras de atividades autossustentáveis; Financiar programas sociais comprometidos com a inclusão social, como os de enfrentamento da pobreza, da fome do desemprego, da desigualdade da renda, da exploração sexual e das carências humanas básicas (Nairy Milon, 2003).

Esta alternativa assemelha-se à empregada pelo governo federal, na gestão de Fernando Henrique Cardoso, ao criar o Comunidade Solidária – que embora tenha realizado muitas ações que favoreceram aspectos do desenvolvimento social, igualmente realizou atividades paralelas às da Assistência Social, inclusive utilizou espaços das Secretarias de Assistência Social em todos os municípios onde suas ações foram viabilizadas.

O Fundo de Desenvolvimento Humano tem por missão administrar as verbas nele depositadas, provenientes de quatro fontes: 1) dotações ou créditos específicos consignados no orçamento do poder executivo; 2) repasses, contribuições, legados e doações de pessoas físicas e jurídicas, públicas ou privadas, nacionais estrangeiras ou internacionais; 3) contribuições oriundas de campanhas, comercialização de materiais e publicações, realização de eventos; 4) rendimentos oriundos de aplicações financeiras (NAIRY MILON, 2003).

Embora o evento esteja avaliando a inclusão social como eixo da PNAS, Paulo Neto (1997) lembra que a Constituição de 1988 consagrou um projeto de sociedade democrática, no qual reconhece necessária a vinculação com um regime democrático de direitos sociais. Mas isso não se concretizou, passados dez anos de promulgação da Constituição Cidadã, o legado social e econômico deixado pelas gestões no período de 1964 a 1985 ainda está presente. Há indisfarçado aumento das desigualdades regionais, crescente desemprego, violência urbana em razão da degradação da vida social.

A exposição sobre o trabalho do CDH apresenta ações em diferentes campos, dentre estes o de educação, saúde, assistência social, cultura, trabalho e cidadania, percebe-se o paralelismo de ações que favorecem a fragmentação das outras políticas, principalmente a de assistência social. Acontece o “desmantelamento dos serviços e garantias sociais, a duras penas conquistados pela sociedade e pelos movimentos sociais democráticos” (Pereira, 1997).

Todos os expositores apresentam resultados estatísticos, mas não são apresentados resultados no aspecto qualitativo, que permitam identificar avanços no processo de inclusão social. A ação se limita a captar recursos, por meio de campanhas que sensibilizem a sociedade para contribuir com os famintos, trazendo-lhes um pouco de si para saciar a fome dos miseráveis. É preciso uma avaliação que aborde outro ângulo, conforme Pereira (1997), citada no parágrafo anterior aponta: trabalhamos na operacionalização de uma antipolítica pós moderna, que se introduz na vida da sociedade brasileira como um beco sem saída e é sob esse ângulo que se deve analisar o que se propõe na Conferência.

Temos uma política nacional operacionalizada em Secretarias de Estado e Municipais, mas ao mesmo tempo é criado o Conselho de Desenvolvimento Humano a quem cabe a gestão de questões inerentes à assistência e um Fundo captador e gerenciador de recursos que deveriam ser canalizados para a Assistência Social e para outras políticas sociais, mas, ao contrário, criam-se programas paralelos de atenção à pobreza, ou será de perpetuação desta?

Esta é uma forma perversa de fragilização e focalização da Lei Orgânica da Assistência Social, como ocorreu com a criação do programa Comunidade Solidária, a que se faz alusão neste texto. Trata-se de uma estratégia perversa, que se caracteriza por fragilização que coíbe a política de assistência social de fazer-se, oferecendo respostas adequadas a uma população que se configura como credora de uma dívida acumulada de longa data e igualmente postergada. Mas, ao contrário de se reconhecê-la na condição de credora, teima-se em torná-la subserviente, indigente e inconsciente.

Deparamo-nos com práticas equivocadas consubstanciadas por “atendimentos diferenciados, por desigualdades de acesso, desarmonia entre necessidades e coberturas, por má qualidade dos serviços” (ABRANCHES, et al, 1987 p.85), portanto, uma política dissociada com o que está na Carta Constitucional em relação aos direitos de cidadania. Ainda se recorre a ações de assistência social com caráter humanitário, que foge da obrigação e do dever, que se contrapõe a cumprir o que caracteriza a justiça social. Infere-se, pois, que as

políticas sociais não são oferecidas com o reconhecimento das prioridades inerentes às necessidades sociais. São oferecidas de forma descompromissada, pois ações paralelas por órgãos como o CDH e o Programa Comunidade Solidária cumprem o papel de garantir o dismantelamento dos direitos sociais, pois estes não são considerados enquanto direitos de cidadania. Há que reconhecer o amontoado de ações pautadas na distribuição de mantimentos e outras ações que caracterizam focalização, “na pobreza extrema, em substituição às políticas sociais universais, com tudo o que isso significa em matéria de estigma, baixa qualidade da prestação social, arbitrariedade no corte seletivo para a focalização e ampliação da pobreza” (PEREIRA, 2006 p.17).

No entanto, há que reconhecer a postura dos participantes das Conferências que demonstram um aprendizado crescente. Confere-se esse mérito a todos os trabalhadores que incansavelmente têm procurado levar informações que favoreçam o alcance de uma nova atitude, que se configure como consciência cidadã. O momento ensejado pelas oficinas trouxe essa imagem, ensejada pela leitura das propostas que encerram sua participação. É o sinal positivo da realização de tais eventos.

Tabela 10: Propostas oferecidas pelos grupos de oficinas.

Subtema 1: Assistência Social: conceber a política para realizar o direito.
Efetivar a Política de Assistência Social em de termos de universalização dos direitos, para todos os cidadãos que dela necessitem.
Elaborar diagnóstico social para subsidiar o planejamento das ações, com participação da sociedade civil.
Fiscalizar os critérios para acesso aos benefícios sociais e à identificação dos usuários, respeitando-se as peculiaridades locais.
Interiorizar as ações da Ouvidoria Pública, por meio de instrumentos que atendam as necessidades locais.
Oferecer capacitação continuada a conselheiros e demais atores sociais.
Subtema 2: Organização e gestão: planejar localmente para descentralizar e democratizar o direito.
Elaborar diagnóstico estadual e municipal e regional para elaboração do Plano Plurianual.
Garantir a efetividade das políticas públicas para os segmentos criança e adolescente, idoso e deficiente.
Realizar ações multidisciplinares com equipes de saúde, educação e assistência social e outras.
Realizar fóruns onde sejam debatidos temas que subsidiem a elaboração do Plano Plurianual.
Aumentar o quadro de servidores na educação, assistência social, saúde e capacitá-los.
Subtema 3: Financiamento: assegurar recursos para garantir a política.
Garantir a dotação de recursos para financiar os projetos e programas dos planos plurianuais.
Garantir a dotação de recursos para a execução das ações de proteção social.
Assegurar recursos pactuados nas três esferas de governo, para custear programas de geração de emprego e renda para famílias carentes, extensivos à zona rural e áreas indígenas.
Definir os critérios de partilha de recursos financeiros, observando as particularidades regionais.
Garantir a dotação de recursos para custeio de cursos profissionalizantes a adolescentes e jovens.

Subtema 4: Mobilização e participação como estratégia para fortalecer o controle social.
Fortalecer o sistema de controle e fiscalização de entidades que atuem na área de assistência social.
Publicizar para a sociedade civil os resultados das reuniões do CMAS e do CEAS.
Publicizar os resultados obtidos nas Conferências Nacionais de Assistência Social.
Capacitar os Conselheiros para o exercício de suas funções.

Quadro nº 10: Pesquisa documental feita no período de setembro/2014 a janeiro/2015.

Fonte: Anais da IV Conferência Estadual de Assistência Social, 2003 – CDDH.

Constata-se a maturidade dos grupos nas propostas apresentadas, pois rompem com uma postura do cidadão abstrato e se colocam no protagonismo da política refletindo sobre a desigualdade que sempre marcou as relações entre o poder público e a sociedade. Suas reflexões apontam para uma nova experiência, qual seja, libertar-se da tutela, rumar na direção da emancipação política e humana, superar barreiras que os limitam. Esses grupos apontam para o no devir da assistência social, no qual se coloca como o obreiro e o mestre de obras ao mesmo tempo. A experiência de ter vivido este momento permitiu inferir que o aprendizado se iniciou desde a primeira conferência, que tratava da “Assistência social, direito do cidadão e dever do Estado”, em que todos, trabalhadores desta política e cidadãos a quem dela necessitam uma grande interrogação de como desvendar o enigma. Pois bem, esta quarta conferência, aponta para esta transcendência, que inicia a nova caminhada.

Somente quando o homem individual real recupera em si o cidadão abstrato e se converte, como homem individual, em ser genérico, em seu trabalho individual e em suas relações individuais, somente quando o homem tenha reconhecido e organizado suas próprias forças como forças sociais e quando, portanto já não separa de si a força social sob a forma de força política, somente então se processa a emancipação humana (MARX, 2005 p.42).

De norte a sul do país vem ocorrendo esta tomada de consciência, e as discussões apontam as fragilidades na operacionalização da política de assistência social, pela qual práticas assistencialistas, pontuais e fragmentadas são identificadas e apontadas, o que resulta na deliberação considerada a mais importante da quarta conferência nacional: a implementação da PNAS, por meio de uma nova metodologia: o Sistema Único de Assistência Social.

Esta quarta conferência é considerada pelos intelectuais militantes dessa área um divisor de águas na história da política pública, nascida a partir de promulgada a Lei 8.742/93, que tem na Norma Operacional Básica do SUAS, estabelecidas as bases da nova metodologia

de sua aplicação. O aprimoramento que lhe é conferido, a partir de 2003, por meio de uma rede socioassistencial, onde são oferecidas a promoção e a proteção social, com a meta de romper definitivamente com práticas obsoletas e que inviabilizam a assistência sob a diretriz do direito de cidadania. Instalou-se, então, uma busca por garantir em todo o Estado do Amazonas a implantação desta política, de conformidade com a NOB-2005.

O problema é que os gestores nem sempre têm claro o que caracteriza uma política pública. Era preciso levar-lhes o conceito de que se trata de um programa, projeto, decisão estratégica, ou seja, qualquer atividade governamental que traga impacto sobre a cidade e cuja construção se dá em fases, num cenário em que diversos atores interagem ao concebê-la, ao decidir por sua, implantação e execução. Embora sejam decorridos dez anos dessa decisão, a cada mandatário novo, os mesmos equívocos se repetem e, conforme é possível notar em cada elenco de propostas durante a realização das conferências, há reiteração de capacitação para gestores e conselheiros. A quinta conferência realizada em 2005 mostra com maior veemência esse apelo dos participantes.

- A quinta Conferência foi realizada em todo o Brasil com o título: SUAS – Plano 10: estratégias e metas para a implementação da Política Nacional de Assistência Social.

No Amazonas foram realizadas trinta e cinco conferências municipais e a participação na etapa estadual contou com 539 pessoas, dentre os quais, 135 delegados de organizações governamentais e 85 não governamentais. Entre os participantes contou-se com usuários e alunos de diferentes cursos de Serviço Social, que iniciam o aprendizado de como é feito o trabalho na modalidade SUAS. O alvo de todo esse trabalho é o traçado do plano a ser operacionalizado no período de 2005 a 2015, no qual foram oferecidas propostas que somadas às da etapa nacional compuseram o elenco dos dez direitos socioassistenciais.

A busca em todo esse processo é a consolidação do Sistema Único de Assistência Social, de acordo com padrões de qualidade, que permitam alcançar os objetivos da rede de proteção social, no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, no trabalho que favoreça recuperar a autoestima, entre outros, o de garantir o acesso a direitos elementares de cidadania. Para isso é preciso um planejamento acurado nas ações voltadas às famílias em vulnerabilidade, identificando suas potencialidades e propiciar o desenvolvimento de talentos.

Os dez direitos socioassistenciais compreendem a meta a ser alcançada até o ano de 2015, quando serão avaliados os resultados e propostas novas metas. Julga-se adequado transcrever, conforme consta do anexo XIII, do Relatório final da V Nacional de Assistência Social mas, dada a similaridade e repetição de termos, fazê-lo de forma resumida.

1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos: Direito de todos ao usufruto dos direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro a proteção social não contributiva de assistência social efetiva, com dignidade e respeito;
2. Direito de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operados de modo articulado para garantir atenção em meios rural e urbano;
3. Direito de manifestar-se publicamente: exercer o protagonismo e o controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero e limitações pessoais;
4. Direito de igualdade no acesso à rede socioassistencial, direta ou conveniada, se tutela;
5. Direito a escuta e acolhimento, com oferta de serviços próximo à sua zona de moradia, com acessibilidade e atendimento privativo;
6. Garantia aos usuários em todas as etapas de seu ciclo de vida, de convivência familiar comunitária e social;
7. Direito a proteção social em políticas intersetoriais, com acesso a moradia digna, saúde, educação, cultura, esporte e lazer, segurança alimentar, segurança pública, documentação civil e urbanidade;
8. Direito a renda, individual e familiar, que inclua todos os cidadãos e entre estes os povos indígenas, com projetos de inclusão produtiva;
9. Direito ao co-financiamento em níveis federal, estadual, municipal, do Distrito federal, para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede socioassistencial nos meios urbano e rural;
10. Direito de todo cidadão ao controle social, sendo informado como proceder (PNAS/SUAS, 2005).

As propostas que resultaram na elaboração dos dez direitos socioassistenciais, demonstram a sintonia dos delegados com as diretrizes constantes na NOB-2005, quanto aos requisitos e responsabilidades de gestão e ofereceram indicações que deverão ser seguidas, pois serão matéria para avaliações futuras. Mas para a gestão do trabalho no CRAS é preciso preparar esse trabalhador e acompanhá-lo na complexidade de seu trabalho, que por estar na base do sistema assistencial e ter como foco prioritário a família, mister se faz o acompanhamento e o monitoramento sistemáticos, pois esse cotidiano operacional está em contato com a violência, com as tensões e esse profissional ao se deparar com questões substantivas deve ter flexibilidade e pautar-se naquilo que determina a política. O tratamento oferecido deve estar consubstanciado nos direitos humanos, e não pode prescindir do traço humano nessas relações. Para isso aponta-se a necessidade de garantir a acolhida de modo a assegurar a cada pessoa a essência das relações humanas e sociais, o aconchego.

A segurança de acolhida, segundo a NOB-2005 deve ser provida por ofertas públicas de espaços e serviços localizados prioritariamente em territórios de maior vulnerabilidade, com escuta profissional qualificada, informações, referência, concessão de benefícios, de aquisições materiais, sociais e socioeducativas. Vulnerabilidades são questões relacionadas à infraestrutura; presença de crianças, adolescentes, idosos e deficientes em famílias com renda até meio salário mínimo, responsáveis analfabetos ou com baixa escolaridade e mulheres chefes de famílias sem cônjuge; pessoas responsáveis por suas famílias, desempregados, famílias em situação de trabalho infantil ou com crianças em idade escolar obrigatória fora da escola, dentre outros.

2.3 – IMPACTO DA IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MANAUS.

O Município de Manaus, a exemplo do que ocorreu em todo o país, teve sua habilitação em Gestão Plena, no final de 2004, por determinação Colegiada da CIB, em evento no qual foram apreciadas as estruturas de cada município e conferida sua habilitação. A habilitação em gestão plena confere ao município “a gestão total das ações de assistência social” (NOB-2005 p.11), cujo financiamento pode ser oriundo do FNAS, ou de outras fontes. O gestor assume a responsabilidade pela organização da proteção social em nível básico e especial, e prevenir situações de risco e violação de direitos.

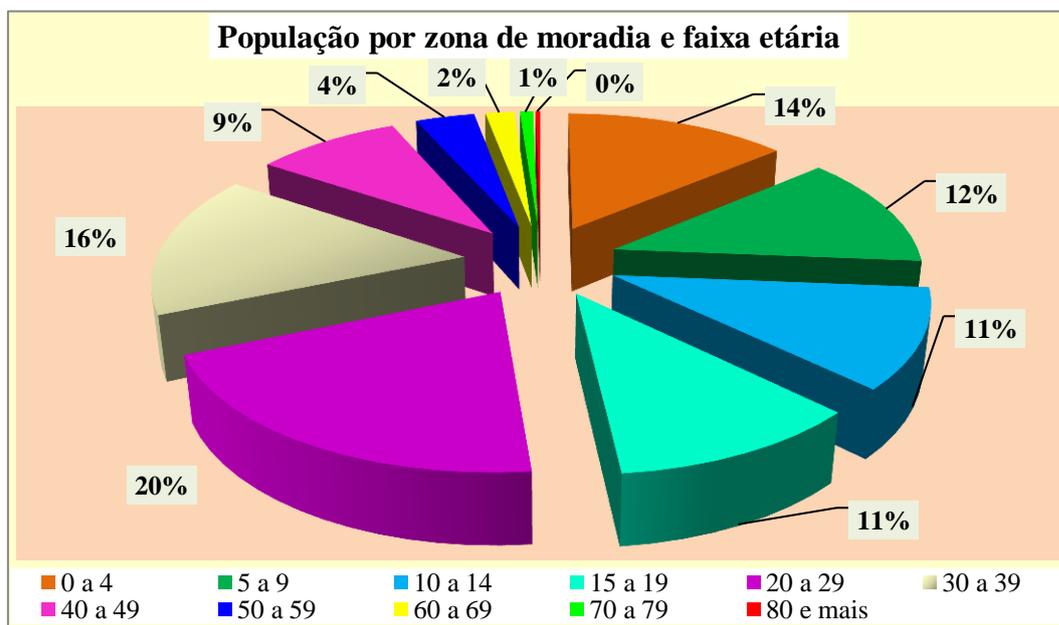
O gestor municipal de Manaus cria a Política Municipal de Assistência Social, pela qual são definidas as ações dentro de um Plano de Metas e Ações, que prioriza a família e a reconhece na qualidade de “mediadora das relações entre sujeitos e coletividade” (PM, 2005), de conformidade com a NOB-2005, que determina a criação de “programas, projetos e serviços que fortaleçam vínculos familiares e comunitários”. O status de metrópole impõe a obrigatoriedade de estruturar, pelo menos oito Centros de Referência de Assistência Social – CRAS, em áreas identificadas em maior vulnerabilidade, conforme diagnóstico social. A política aponta para a “maior aproximação possível do cotidiano de vida das pessoas, onde as vulnerabilidades se constituem” (PMAS, 2005 p.5).

Os formuladores da Política consideram o aumento da população que em quarenta anos passou de 173.703, para 1.405.835 habitantes, segundo dados obtidos junto ao anuário

estatístico do IBGE, no período de 1991 a 2000, em Manaus. Desse contingente humano, 1.396.768 residem na zona urbana e 9.067 habitam a zona rural. Conta-se com inúmeros problemas com esse crescimento populacional, dentre os quais, a ocupação de terras localizadas em espaços, considerados inadequados à urbanização, áreas de risco sujeitas a inundações por estarem erguidas sobre igarapés ou em suas margens, ocupação de terras na periferia da cidade. Nessa massa populacional foram apresentados indicadores de extrema pobreza, de acordo com a faixa etária e a zona da cidade, ilustrados nos gráficos de um a seis, apresentados a partir de agora.

Os dados apresentados na formulação da Política Municipal de Assistência Social para Manaus são extraídos do banco de dados do IBGE e do Atlas de Desenvolvimento Humano. Não há pesquisas que subsidiem a elaboração de diagnóstico social pelo qual são apontadas as vulnerabilidades, de acordo com o conhecimento do território. Esta é a exigência para a determinação da área onde serão implantados os CRAS.

Gráfico n.º 2: Distribuição populacional por zona e faixa etária – Zona Norte.



Pesquisa documental feita no período de janeiro a abril 2015 em população de 320.455 habitantes
 Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano – 2004.

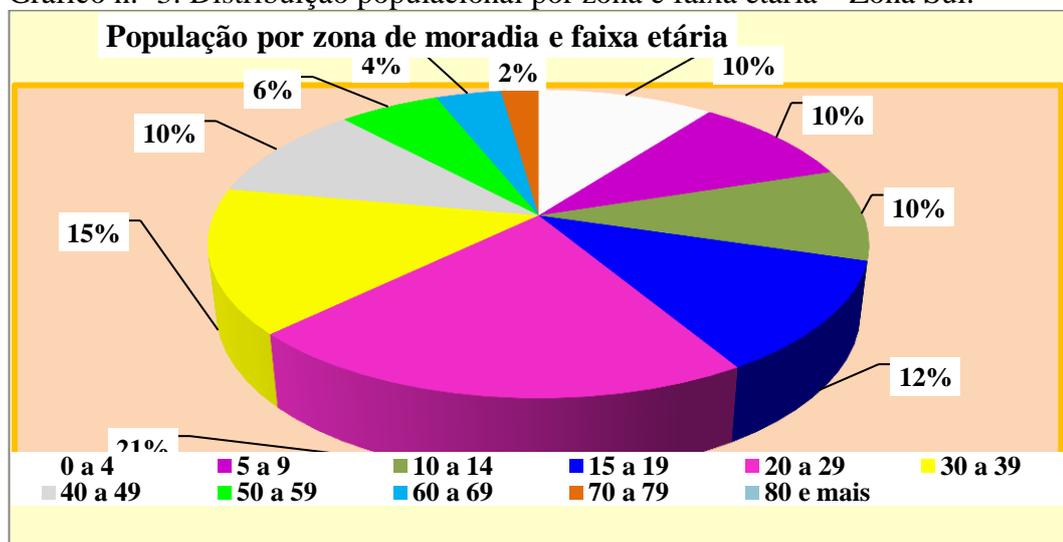
A Zona Norte, de acordo com o Censo 2010, conta com 726.546 habitantes, distribuídos em cinquenta e três bairros entre zona urbana e periferia. Nesta zona estão instaladas cinco unidades de CRAS. O de criação mais antiga é o da Cidade Nova, com doze bairros em sua área de abrangência. Por ocasião da implantação do Sistema Único de

Assistência Social, em que foi criada a Política Municipal aqui em análise, a população era de 320.455 habitantes nessa zona, o que representa o aumento de 406.091 habitantes.

Os atendimentos efetivados nos CRAS da zona norte, em relação a identificação de famílias em vulnerabilidade alcançam, apenas 5,5% da população, o que permite inferir que o trabalho dessa política não dá conta das demandas sociais a si postas, pois sem o conhecimento da população sua direção é dissonante com o que está proposto: “Para a construção da política pública de assistência social é preciso levar em consideração três vertentes de proteção social: as pessoas, as circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio principal: a família” (PMAS, 2005 p.5). A essas famílias devem ser levados serviços de proteção social. Mas, apesar de estar habilitado em gestão plena, o município de Manaus pode ter consideradas suas ações extremamente tímidas.

Para o Município habilitado em gestão plena, iniciar a Proteção Social deve arcar com todos os requisitos da gestão inicial e básica e realizar diagnóstico das áreas de vulnerabilidade, a partir de estudos e pesquisas feitos por instituições públicas, conforme determina a Lei 8.666/93, além de cumprir os pactos de responsabilidade, com base em indicadores sociais; garantir o acesso a serviços de proteção social básica e especial; instalar e coordenar o Serviço Municipal de Monitoramento e Avaliação das ações de assistência social; declarar a capacidade instalada de proteção social Especial de Média e de Alta Complexidade (NOB-2005).

Gráfico n.º 3: Distribuição populacional por zona e faixa etária – Zona Sul.



Pesquisa documental feita no período de jan. a abril 2015 em população de 349.293 habitantes
Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano – 2004.

Atualmente, a zona sul que compreende vinte e dois bairros da cidade, tem população total de 306.177 habitantes, segundo dados obtidos junto ao IBGE, censo 2010, o que corresponde à redução de 43.116 habitantes. São três unidades de CRAS ali implantadas, mas igualmente ao que se registra na análise do gráfico anterior, não se percebe “maior aproximação do cotidiano de vidas das pessoas, onde os riscos e as vulnerabilidades se constituem” (PMAS, 2005 p.5). As atividades ali realizadas são no mais puro senso comum, via de regra, a assistência social não tem sua referência nas diretrizes emanadas da NOB-SUAS. As ações são realizadas ao arpejo da política nacional e mesmo tendo no seu quadro profissional, pessoas graduadas em serviço social, a assistência não se configura como a forma apropriada para assegurar a proteção social, que ocorre nas relações informais de famílias, na comunidade, e demais relações sociais, e no modus operandi da população, de vivenciar a cidadania plena. Depoimento de uma profissional de um dos Cras da zona sul mostram o quanto seu trabalho ocorre de forma dissonante com os objetivos do SUAS:

A gente trabalha, mas não tem autonomia, para decidir o que deve ser feito, mesmo que a situação transpareça, mas parece que vivemos em ditadura, tudo tem que passar pelo crivo da Secretaria. Antes agente saía sem as mínimas condições, para fazer visitas domiciliares. Numa área de abrangência tão grande, é preciso ter condução para os deslocamentos e isso só começou a acontecer em 2010. Mas sempre que termina uma gestão, os contratos são encerrados os aluguéis e a gente retorna à estaca zero. Nós recebemos viaturas novamente em 2014. Ainda tem o fato de muitas colegas se negarem a visitar famílias em determinados bairros. Tudo isso dificulta o nosso trabalho (Blue Lotus, servidora de um Cras em Manaus – 2015).

Passados dez anos de operacionalização da política, que aponta para a garantia da proteção social, numerosas famílias, a ela ainda não tiveram acesso. Aqui em Manaus, haja vista o número incontável de parcelas da população a sobreviver de restos obtidos nos lixões, a consumir parte do que recolhem e comercializarem o excedente. Outras há, que exploram os filhos em atividades geradoras de renda, mesmo aquelas que os introduzem na criminalidade. Entre as famílias de adolescentes incluídos em projetos sociais no bairro Mauzinho, há quem desenvolva suas atividades à noite em boate, e em prostituição. São formas degradantes e penosas, mas são encontradas em grande quantidade.

Ao ser entrevistada uma mãe de família, cujos filhos frequentam projetos de inclusão social, na ONG Social Violeta, declarou que desde muito criança foi iniciada em trabalho nas

ruas. Também foi incluída no Programa de Criança, em janeiro de 1995, quando se iniciaram os trabalhos da Social Violeta, no bairro Mauazinho. Hoje mãe de três filhos, declara o seguinte:

Quando eu comecei a trabalhar era na rua, vendendo fruta, salgadinho! Eu saía de casa com muita vergonha, pois as pessoas me olhavam com desconfiança. As pessoas sempre acham que a gente trabalha na rua porque é bandido. Mas aos poucos eu fui entendendo o que eu fazia, pois quando eu chegava em casa, eu já trazia o pão e outras coisas para meus irmãos e eles corriam e me abraçavam felizes, porque eu trazia comida. Eu só ficava chateada, porque minha mãe me sovinava um pouquinho do dinheiro que eu ganhava, quando eu precisava comprar uma régua, um lápis pra levar para a escola. Eu ficava pensando que poderia morar na rua, assim o que eu ganhasse era só meu, mas eu pensava nos meus irmãos e continuava em casa (Florzinha: vinte e oito anos – trabalha à tarde e à noite como vendedora).

Considerando-se os avanços obtidos na legislação brasileira, não há como aceitar a exploração de crianças e adolescentes no trabalho, mesmo assim é uma prática tão usual, que passa a ser tratada como um fato natural. As camadas mais pobres da população justificam essa prática como uma estratégia de sobrevivência: àqueles de mais idade é atribuída a função de trabalhar e gerar renda para o sustento de toda a família, embora essa obrigação caiba aos pais e responsáveis. Nesse caso, o direito desse filho seja solapado, conforme o depoimento registrado acima. Por que a essas famílias não é dado acesso a proteção social?

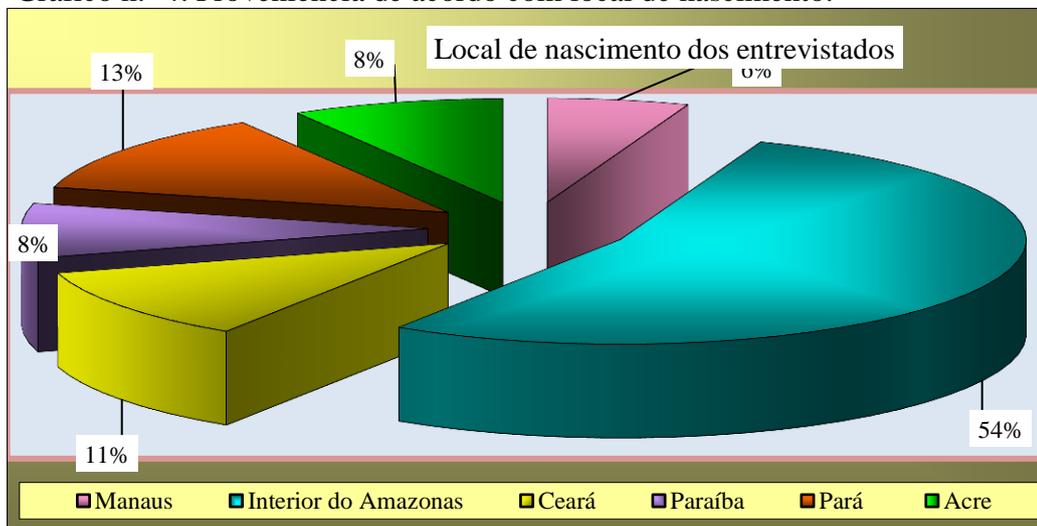
E continua a crescer a população invisível nas ruas. Amontoado de pessoas a vagar sem teto, sem família, recebendo migalhas de quem talvez para aliviar o peso da consciência, oferece um pouco para matar a fome de quem sofre, não apenas da fome que o estômago reclama, porém, de afeto, de aconchego, de algo que lhe faça sorrir. Tratados como refugos sociais, não têm face, são invisíveis. Enquanto isso, o país dispende milhões para construir estádios, sediar eventos como a Copa do Mundo e as Olimpíadas, ao mesmo tempo em que corta verbas para custeio de internações em UTI's, para a educação infantil, enfim, golpeia-se profundamente a Constituição da República e o que ela estabelece no tocante aos direitos sociais.

A LOAS é atacada sob todas as formas, de modo indisfarçável. O SUAS, que ainda não chegou à adolescência é descaracterizado, pois é retomado com muito vigor o primeiro-damismo e nessa figura recrudescer a institucionalização do assistencialismo que transfigura a face da mulher do governante em maga da benemerência. Uma questão grave que se coloca é

que sob a chancela das primeiras damas, embora algumas possuam formação em serviço social, mas não basta a formação acadêmica para a gestão da assistência. É preciso compreender que se trata de determinação constitucional, ordenada em Lei federal, que indica a sua operacionalidade: “A assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfretamento da pobreza, à garantia de mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (LOAS).

Para o cumprimento da lei é preciso conhecer o público a quem ela se destina, é preciso, de igual modo, conhecer o texto da lei, assim seria possível estabelecer compatibilidade entre o que determina o texto em seu caráter jurídico e o texto da política municipal, que referenciado nos dados do Censo de realizado em 1991 e 2000, aponta o crescimento acelerado de Manaus “associado ao empobrecimento de expressiva parcela da população, ampliando-se em direção da zona Leste, Oeste e Norte” (PMAS, 2005 p.10). Na realidade a situação de pobreza dessas pessoas é um processo crônico, determinante para migrarem em direção a Manaus. Pesquisa realizada no bairro Mauzinho com pessoas na faixa etária entre cinquenta e oitenta anos, apenas 6% nasceram na capital, conforme se apresenta no gráfico abaixo. Numa amostra de setenta e um idosos, 49% são iletrados; 23% iniciaram a escolarização, mas não completaram o primeiro ciclo de primeira a quarta série; 9% completaram o ensino fundamental; 18% apenas aprenderam a assinar o nome; 1% conseguiu ingressar no ensino médio, mas não o completou.

Gráfico n.º 4: Proveniência de acordo com local de nascimento.



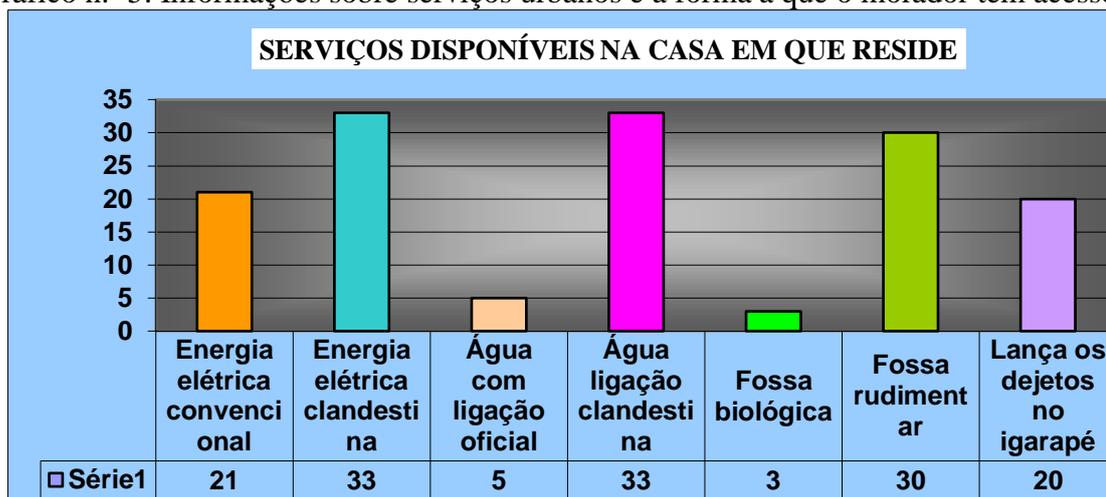
Pesquisa realizada no período de Janeiro a maio de 2015, pela Prof.^a Maria Auxiliadora Gomes.

Este levantamento feito no bairro Mauazinho, mostra o movimento migratório em direção a Manaus, fato gerador de demandas contínuas, dentre estas, as emanadas da LOAS, e consagradas na Política de Assistência Social aqui em análise. Nota-se um crescimento populacional constante, ao mesmo tempo em que as situações de vulnerabilidade vão-se avolumando.

Na Política Municipal de Assistência Social considera-se o crescimento acelerado, lado a lado com o empobrecimento “de expressiva parcela da população, ampliando-se em direção das Zonas Leste, Oeste e Norte, onde o surgimento de novos bairros provoca a concentração de significativos contingentes populacionais que demandam serviços básicos” (PMAM, 2005 p.10). Considera, igualmente, “o modelo de desigualdades do País ganha expressão concreta no cotidiano do Município de Manaus, cujos territórios internos tendem a apresentar condições de vida também desiguais (...) haja vista serem famílias em situação de pobreza” (PMAM, 2005 p.10).

Configura-se um quadro de necessidades que se abatem sobre famílias que não reúnem condições, mesmo ínfimas, para enfrentar as situações em que vivem, mas que lançam mão de estratégias nem sempre éticas para sua permanência na cidade. Além de lançarem mão de estratégias como a exploração de seus filhos em atividades geradoras de renda nas ruas, expostas a riscos de todas as formas. A essas famílias não é levado o benefício da proteção social, porque não se tem o diagnóstico social. Permanece a invisibilidade dos problemas do mesmo modo que os atingidos por eles. São situações aviltantes que estão longe de serem sanadas, embora tenham sido criados programas que apontam para a redução da pobreza. Mas esses problemas só poderão ser reduzidos, na medida em que seja absorvida a mão de obra em oferta. O desemprego, o trabalho informal, não podem ser negligenciados, do mesmo modo que a falta de escolaridade que qualifique essa mão de obra em oferta resulta em vulnerabilidade das pessoas invisíveis, que podem tornar-se visíveis, a partir de atos violentos que protagonizarem. A nossa pesquisa realizada junto às mulheres beneficiárias do Bolsa Família no bairro Mauazinho – zona leste de Manaus revela que essas mulheres residem nas áreas insalubres caracterizadas por risco, mas é aí que edificaram sua residência, conforme mostra o gráfico abaixo.

Gráfico n.º 5: Informações sobre serviços urbanos e a forma a que o morador tem acesso.



Fonte: Pesquisa realizada no período de Janeiro a maio de 2015.

Esta situação mostrada no gráfico de número quatro permite inferir que a sociedade brasileira é preta de exemplos de exclusão social, econômica, e outras tantas que se colocam para a rede socioassistencial, de modo agudo. São demandas que estão previstas para prioridade de atenção na Política Municipal de Assistência Social. “As ações são prioritariamente estabelecidas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, a este a universalização dos serviços” (PMAM, 2005 p.15).

As observações durante a pesquisa permitem concluir que a gestão municipal em Manaus não prioriza a reflexão acerca a população que vive sob efeitos do déficit habitacional e que emprega estratégias de ocupação irregular em áreas muitas vezes insalubres, mas ali erguem suas casas para fugir do aluguel, cada vez mais além de seus recursos financeiros. São habitações inadequadas, que servem apenas como estratégias de sobrevivência, mas não reúnem as mínimas condições de habitabilidade, portanto incompatíveis com padrões de urbanidade. Em documento produzido pela Fundação João Pinheiro (2013 p.28), o Ministério das Cidades revela que,

O censo demográfico 2010 aponta um déficit habitacional de 6,490 milhões de unidades, o correspondente a 12,1% dos domicílios¹⁶ do país. Em termos absolutos, o déficit é menor nas áreas metropolitanas do que nas não metropolitanas. A região Sudeste concentra 38% do déficit habitacional do país, o que corresponde a 2,674 milhões de unidades, mais da metade (1,495 milhões) em São Paulo. Outros 30% do déficit habitacional vêm da região Nordeste, com destaque para os estados do Maranhão e da Bahia, com 421 mil e 521 mil unidades, respectivamente. A região Centro-Oeste apresenta o menor déficit habitacional do Brasil, cerca de 560 mil unidades.

Conforme é possível perceber, da Região Norte não há indicadores. É como se isto aqui não existisse. O desconhecimento das nossas necessidades parece ser um continuum das políticas públicas, embora a proposta de ação para a proteção social básica o Município de Manaus tenha programado o “levantamento intersetorial sobre a situação da população alvo da Assistência Social nas áreas de saúde, educação, segurança, habitação, saneamento, abastecimento, trabalho e renda” (PMAM 2005 p.19).

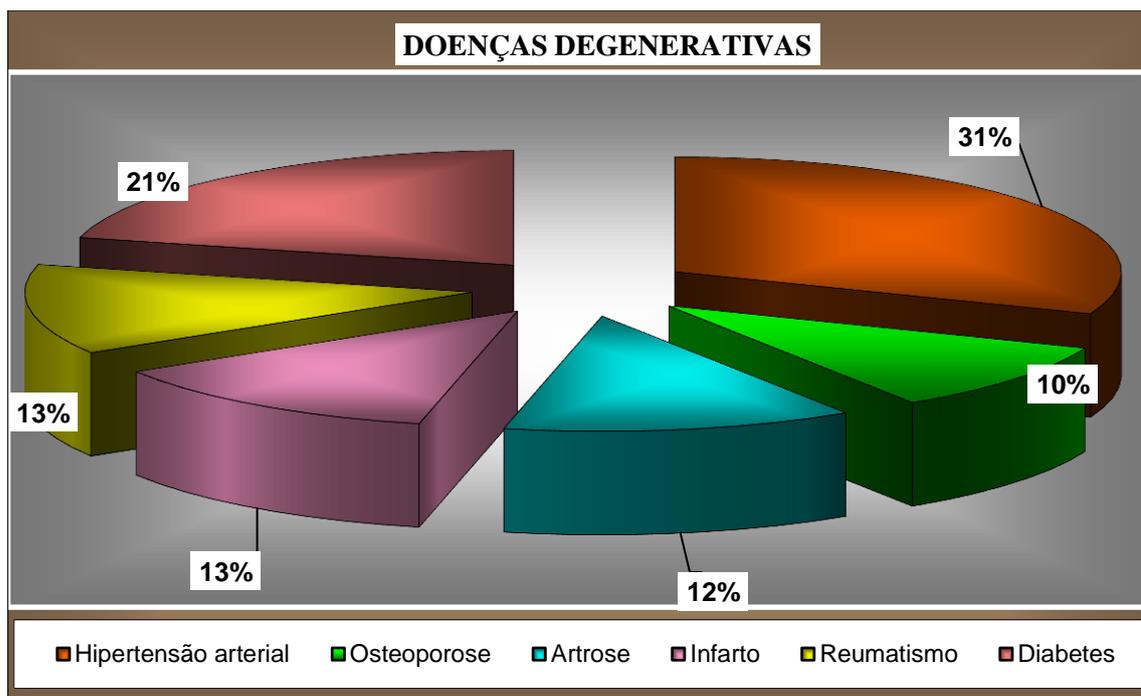
Não se tem informação de qualquer pesquisa realizada no bairro Mauazinho, situado na zona leste, que dê cumprimento a essa programação. Além de outros problemas de enorme gravidade, aqui apresenta-se uma amostra da população de mulheres, igualmente invisível, mas que apontam a necessidade de atenção pela rede socioassistencial. Esta população carece de assistência, que não se resume à inclusão em programas de transferência de renda, mas o acesso a todos os serviços da rede socioassistencial.

Seus problemas são de ordens diversas e precisam ser tratados do ponto de vista dos direitos de cidadania, em consonância com o que estabelece a Constituição da República. Uma família que não tem acesso a moradia e lança mão de estratégias de ocupação de terras demonstra a precariedade em quem vive. As moradias habitadas por essas mulheres são impróprias e a permanência delas nesses espaços revela a fragilidade das políticas públicas e o quanto ainda precisam de efetividade.

Pode-se afirmar que representam um enorme contingente populacional de sobreviventes que de forma heroica teimam em resistir à indiferença e ao abandono, de modo a colocarem-se continuamente em exposição para chamarem a atenção, quem sabe, das autoridades a quem compete o trabalho de incluí-las socialmente. É preciso dar visibilidade às anomalias sociais e aos descasos sofridos pela população, por isso, talvez instintivamente expõem-se, de maneira muitas vezes considerada imprópria, mas da qual se servem para reclamar seus direitos de cidadania.

No gráfico número seis, mostram-se os problemas de saúde em seu aspecto degenerativo, portanto, pessoas a quem deve ser levada proteção social e prioridade nos atendimentos.

Gráfico n.º 6: Problemas de saúde presentes na população feminina residente no Mauazinho.



Fonte: Pesquisa realizada no período de Janeiro a maio de 2015.

As informações quanto ao acesso a serviços prestados pela rede socioassistencial, denotam a falta de que essa população é desassistida tanto pela proteção social básica da Assistência Social, quanto das atenções básicas de saúde. Embora contem com uma Unidade Básica de Saúde no bairro, não conseguem a consulta, tendo que se deslocar até a unidade de saúde do bairro Colônia Oliveira Machado, durante a madrugada, pois precisam chegar cedo para o atendimento. Nem sempre recebem a medicação necessária ao seu tratamento. Declaram que em seus deslocamentos enfrentam a violência urbana, submetidos a roubos e outras vicissitudes decorrentes das situações que enfrentam no seu dia a dia. Informações dessa natureza comprovam a precariedade dos serviços da rede pública. O Sistema Único de Saúde aponta que,

Todos os brasileiros e brasileiras, desde o nascimento, têm direito aos serviços de saúde gratuitos. O SUS – Sistema Único de Saúde – é a rede que reúne postos de saúde, ambulatórios, hospitais, laboratórios, enfim, todos os estabelecimentos públicos de saúde responsáveis por garantir o direito dos cidadãos a consultas, exames, internações e tratamentos. Os serviços prestados pelo SUS são destinados a todos os cidadãos e são financiados com recursos arrecadados por meio de impostos e contribuições pagos pela população (MS, 2015 p. 3).

De acordo com a NOB-2005, a Assistência Social, assim como a Saúde estão no rol dos direitos de cada pessoa, por se tratar de direito de cidadania, no sentido de garantir “proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade” (p.89). O princípio da universalização está determinado em ambas as políticas, pois a saúde compreende um direito de cidadania e compete ao Estado assegurar este direito, garantindo o acesso às ações e serviços deve ser garantido a todas as pessoas sem distinção.

Está clara a falta de cumprimento às determinações das políticas nacionais de saúde e de assistência social, mas também às políticas municipais. A proteção tem por função ocupar-se de pessoas em vitimização, fragilidades, entre outras situações decorrentes dos ciclos de vida e de ofensas à dignidade humana. É preciso conhecer o território de vivência para levar a quem necessita, a proteção social e as pessoas estão a carecer de cuidados, cuja responsabilidade cabe ao poder público, pois assim está determinado em lei. Está faltando o investimento econômico-social de que aponta a Lei Orgânica da Assistência Social. Faltam projetos que tenham essas famílias e esses indivíduos como legatários.

Falta o exercício da vigilância socioassistencial, instrumento pelo qual o órgão gestor da assistência social produz informações territorializadas e as sistematiza em forma de indicadores sociais, pelos quais será possível que penalizam as famílias em diferentes faixas etárias. É preciso, de igual modo, dotar a sociedade de informações e trazê-la para a parceria, e a identificação de fragilidades pode ocorrer com a ação da população que está nos territórios. Essa população que também é tornada invisível reúne todas as condições para esse exercício, pois está lá onde acontecem os problemas. Lá estão as pessoas que militam nos movimentos sociais, nas comunidades de bairros e que conhece problemas e as pessoas em vulnerabilidade.

É preciso que o CRAS esteja articulado com esses sujeitos sociais e assuma em conjunto esse trabalho. Mas na análise ao trabalho realizado por essas unidades há a indicação de que não é feita articulação com os movimentos sociais. É preciso abrir-se para o protagonismo conjunto, parceiro, construir estratégias efetivas de conhecimento ao cotidiano da proteção às famílias, estabelecer o sentimento de pertença entre a equipe de referência e a comunidade. Em família as informações fluem naturalmente.

2.4 – O Sistema Único de Assistência Social em Manaus no presente momento.

A gestão do Sistema Único de Assistência Social tem implantados doze Centros de Referência da Assistência Social, estabelecidos nas seis zonas da cidade – para oferta da proteção social básica, de forma territorializada, já trabalhados em outro capítulo.

Na proteção social especial conta com duas unidades instaladas CREAS, a unidade Centro POP destinado à população de rua e outras fragilidades, o Serviço de Acolhimento Institucional Amine Daou Lindoso, tendo por público alvo adultos e famílias em situação de rua ou migrantes. Essa Unidade institucional teve sua criação e implantação em três de julho de dois mil e três. Tem por função acolher em sistema de abrigo, de forma imediata e emergencial, em regime de vinte e quatro horas ininterruptas, indivíduos ou famílias em situação de desabrigo, dos quais é feito estudo diagnóstico e posterior encaminhamento, conforme a demanda. A permanência no abrigo ocorre, geralmente, em período de curta duração. Sua capacidade de atendimento é para cinquenta pessoas.

Para o público infantil e juvenil conta com o Serviço de Acolhimento Institucional, criado e implantado em vinte e nove de junho do ano dois mil. Sua função: acolher em sistema de abrigo grupos de indivíduos com vínculos familiares fragilizados ou rompidos, ou famílias em situação de desabrigo, ofertando espaço de moradia, proteção integral e serviço especializado. Sua capacidade de atendimento é para trinta pessoas. Todas as pessoas em acolhimento são caracterizadas por trajetória de rua. Se houver demanda, acolhe deficiente.

Outro serviço de atendimento especializado conta com a implantação do Espaço de Atendimento Multidisciplinar Amigo Rui, cujo público alvo é formado por pessoas autistas.

Para garantir a segurança alimentar tem estruturadas Cozinhas Comunitárias implantadas em seis bairros: Colônia Antônio Aleixo, Colônia Oliveira Machado, Santo Agostinho, Valparaíso, Panair e Vila da Felicidade.

As cozinhas comunitárias têm por objetivo ampliar o acesso a alimentação adequada e saudável, a famílias e pessoas identificadas em vulnerabilidade e risco social. São espaços físicos situados em áreas de extrema carência, que tem entre seus objetivos atender diariamente pelo menos cem pessoas a cada refeição e seu funcionamento deve ser de pelo menos cinco dias por semana. Programadas inicialmente para serem implantadas em

municípios de até cinquenta mil habitantes, é liberado para serem criadas em municípios mais populosos. Não há restrição de público, porém a prioridade é dada a pessoas de comprovada carência, dentre estas a população de rua.

A SEMMASDH tem em seu portfólio o planejamento das ações a si inerentes, com a estimativa orçamentária e os órgãos com quem estabelece parceria para a concretização de seus projetos. Entre as ações planejadas conta com os seguintes projetos, todos voltados para a proteção social¹⁸.

1. Serviço de Acolhimento para jovens e adultos deficientes, contemplados com o Benefício de Prestação Continuada e que tenham vínculos familiares rompidos. A característica do serviço é a residência inclusiva;
2. Prestação de Serviços à comunidade e Liberdade Assistida. Seu público alvo é formado por adolescentes na faixa etária de doze a dezoito anos incompletos e jovens até vinte e um anos em cumprimento de medida socioeducativa;
3. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, tendo por público alvo crianças e adolescentes aos quais tenha sido alocada medida de proteção, por abandono ou violação de direitos;
4. Serviço de Atendimento a pessoas com deficiência e suas famílias – Centro Dia, para pessoas deficientes com dependência, seus cuidadores e familiares;
5. CRAS Cidade Nova II, Valparaíso; CREAS Compensa II, São José II; Postos de Cadastramento Braga Mendes, Lírio do Vale, Mauzinho, Morro da Liberdade, Petrópolis, São José II e o Centro POP. São projetos com vistas à ampliação das ações assistenciais de acordo com a Política Nacional de Assistência Social.

¹⁸ A ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica em superar a concepção de que se atua nas situações após instaladas, isto é, depois que ocorre a “desproteção”. A aplicação ao termo “desproteção” destaca o usual sentido de ações emergenciais, historicamente atribuído e operado no campo da assistência social. A proteção exige que desenvolvam ações preventivas. Por decorrência deste entendimento é que a assistência social no modelo brasileiro de proteção social não contributiva passa a ter três funções, conforme explica a Política Nacional de Assistência Social – PNAS – Para além da proteção ela deve manter a vigilância social e a defesa de direitos socioassistenciais (Aldaíza Sposati, Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes, 2007).

A análise aqui apresentada traz a mostra de uma realidade que precisa ser conhecida, pois mesmo com uma programação como a que se mostra aqui, nenhum trabalho de conhecimento das áreas com maior vulnerabilidade foi empregado para subsidiá-los. É preciso, pois, conhecer onde se encontram as vulnerabilidades, para atingir os objetivos de caráter emancipatório das famílias, identificar as habilidades de seus membros e articular as ações com a rede socioassistencial. Embora conte com doze Centros de Referência de Assistência Social e quarenta e seis casas de atendimento ao cidadão, os resultados obtidos são irrisórios.

CAPÍTULO III

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUA OPERACIONALIZAÇÃO NO MUNICÍPIO DE MANAUS.

3.1 – A qualificação de profissionais para operacionalização do Programa Fome Zero pela UNESCO no Amazonas.

Julga-se imprescindível iniciar este capítulo com uma abordagem sobre a implantação do Programa Fome Zero no Estado do Amazonas. É preciso, de igual modo, fazer uma análise da conjuntura onde se apresentam ambiguidades na política social brasileira, que embora estejamos iniciando um novo milênio, problemas caracterizados pela desigualdade social que mescla o tecido social, teimam em persistir como forma de submeter a população às formas mais perversas de exclusão social. Analistas internacionais apontam o Brasil na lista de países em que as relações sociais são marcadas por profundos desníveis. Vejamos o que Maricato, (1997, p. 42) fala a esse respeito:

O relatório de 1990, do Banco Mundial sobre o desenvolvimento apontou o Brasil como um dos países de maior desigualdade do mundo. Apesar do intenso crescimento econômico que tem acompanhado a industrialização do país, durante quarenta anos (de 1940 a 1980), a renda nacional (a soma dos rendimentos de toda a população) se concentrou nas mãos de uma minoria. Em 1980, o 1% mais rico da população ganhava 13% da renda nacional, enquanto os 10% mais pobres ganhavam 0,9%. Com a recessão que atingiu o PIS, nos anos 80, a desigualdade se aprofundou. A proporção de empregos formais (com carteira assinada) diminuiu e a renda se concentrou ainda mais.

As tentativas de intervenção não fogem à regra, são sempre marcadas pela filantropia, largamente veiculada pela mídia nacional, na busca por sensibilizar a sociedade e torná-la solidária, a exemplo do que ocorre com campanhas do tipo “Criança Esperança”, “Teleton” etc. É uma forma de fazer a população irmanar-se em torno de ações que promovam a proteção social. Mas, o alcance desses programas é extremamente curto. Em Manaus, até pouco tempo atrás, só havia um trabalho sob o patrocínio do Criança Esperança: a Oficina de Luteria da Amazônia, na zona leste da cidade. Atualmente, a Associação para o

Desenvolvimento Integrado e Sustentável – ADEIS recebe patrocínio para o projeto “Criança e Adolescente – Protagonismo em movimento”. Diversas instituições da sociedade civil que oferecem serviços assistenciais respondem a editais, aos quais submetem seus projetos para análise e patrocínio, mas esbarram num sério problema. Ao assinarem o convênio ficam à espera da liberação de verbas, que geralmente só ocorre no final do exercício. Desse modo, o trabalho desenvolvido sofre pela precariedade de recursos e a demanda posta é sempre além do que realmente é possível oferecer.

Há instituições que oferecem abrigo a crianças vitimadas por câncer, oriundas de diferentes Estados da Região Norte e do Interior do Estado do Amazonas. Essas pessoas, cujos responsáveis não possuem residência, nem possuem referências familiares em Manaus, não contam com nenhum recurso que lhes permita custear as despesas com o tratamento e outras demandas. Por seu comprovado estado de carência são encaminhadas pelo Hospital do Câncer – CECOM e acolhidas pela instituição durante o tempo que dura seu tratamento, e não há sensibilidade do órgão público para a liberação das verbas conveniadas. Esta é uma das faces do problema que reflete a falta de compromisso dos gestores em relação à população e o quanto isto a faz padecer.

O contato direto com a camada mais pobre da população permite afirmar que a falta de um trabalho focado na proteção integral cria oportunidades de aliciamento, mola propulsora para o ingresso de crianças, desde muito cedo na criminalidade. Todos os que protagonizam a violência ainda na menoridade, a experienciam desde a mais tenra idade sob diferentes aspectos, inclusive a violência institucional. De tanto viverem sob a violência, praticar crimes bárbaros torna-se trivial. O que chama a atenção é a forma de enfrentar o problema, encontrada pelos legisladores: alterar o Estatuto da Criança e do Adolescente, sem atentar que os argumentos apresentados não se reportam ao fato de que essas questões nascem pelo descumprimento do mesmo. Antes de alterar a lei, deve-se cumpri-la, não criar formas de exclusão ainda mais perversas, como a condenação e reclusão do infrator sem chances de experimentar formas educativas reais de inclusão social, de aprendizagem do exercício da cidadania.

Não se percebe entre as discussões acerca da redução da maioria penal, nenhuma preocupação com a inclusão das famílias em frentes de trabalho, modo pelo qual os responsáveis possam prover as necessidades de seus filhos e mantê-los sob proteção. Não se traz para discussão a situação desta massa de trabalhadores excluídos do mercado de Trabalho, agravada desde o final da década de 1980, em razão da acolhida do empresariado às imposições neoliberais. São pessoas que padecem os efeitos de mudanças feitas sem a observância das singularidades que caracterizam suas vidas. Não observar as necessidades da população significa empurrá-la cada vez mais para as profundezas da miséria e exclusão social. Milhares de trabalhadores de

todas as faixas etárias se avolumam pelas ruas da cidade, desenvolvendo diferentes atividades, dentre estas a venda de produtos, esmoleiros, infratores da lei, tudo isso em busca de migalhas para sobreviverem. Não têm perspectiva de alcançar níveis que lhes tragam melhoria de vida. Suas demandas são tratadas com práticas do clientelismo e da tutela, estratégias que garantem a submissão, mas jamais promovem sua emancipação.

Não se pensa em qualificar a mão de obra de mães, pais e responsáveis, para o mercado de trabalho, de forma a garantir-lhes a inserção em atividades geradoras de renda, ao mesmo tempo em que não se criam espaços onde a criança e o adolescente sejam recebidos e onde lhes seja propiciada segurança, educação de qualidade e outros fatores que propiciem seu desenvolvimento saudável, como o desporto, o lazer e habilidades para a vida.

O enfrentamento à pobreza não é feito pela garantia de direitos, ao contrário, a fomentam, na mais absoluta contradição ao que determina a Constituição da República, quanto aos direitos sociais. Os segmentos populacionais mais abalados pela carência extrema permanecem absolutamente fora do alcance de serviços que lhes promovam a proteção social. Vivendo sob as mais vis condições, refletem a face da pobreza e da destituição, até mesmo de sua dignidade. Para Abranches (1987 p.16),

A miséria é filha do subdesenvolvimento, mas não é qualquer modo de desenvolvimento que a faz desaparecer. Na verdade, um estilo de crescimento que mantenha as pautas da exclusão social, econômica e política pode tornar-se seu padrasto. Pobreza é destituição, marginalidade e desproteção. Destituição dos meios de sobrevivência física, marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e consumo; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à vida e ao bem estar.

Esse quadro de vulnerabilidades é endêmico, e questões semelhantes se descortinam no período que antecede a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, que ao ser empossado traz a proposta de enfrentar os níveis de extrema pobreza, promovendo, primeiramente o combate à fome. A experiência no Amazonas teve início com a participação da Universidade Federal do Amazonas – UFAM, a cujo encargo coube realizar um seminário onde fosse mostrado o mapa da fome neste Estado. Contribuíram para esse evento trabalhos de professores e discentes dos Cursos de Medicina e Serviço Social. Esse material, exposto em stands, revelava faces da questão social que assolava as áreas mais carentes. Mas não mostrava tudo, pois seria preciso

um trabalho em profundidade que mostrasse as entranhas da sociedade. Mesmo assim, era o que se apresentava para a reflexão.

O passo seguinte contou com qualificação de profissionais para a operacionalização do Programa Fome Zero, que teve na UFAM a instituição selecionada por meio de licitação para esse mister, para cuja operacionalidade trouxe docentes de seu quadro, lotados em diferentes Unidades Acadêmicas, para receberem a formação por agentes da UNESCO. Ao mesmo tempo, a representante da UFAM coordenou as ações para a acolhida dos representantes de municípios do Interior do Estado, que receberam a capacitação necessária para habilitá-los na condição de Agentes Locais de Segurança Alimentar – ALSAS, para a implantação do projeto em seus municípios.

Essa primeira etapa do trabalho foi concluída conforme o previsto. Mas, nas cidades do interior do Estado, os ALSAS encontraram sérias dificuldades para desempenhar seus papéis em suas cidades, entre elas a falta de receptividade dos gestores municipais, a inexperiência da equipe capacitada para a implantação do projeto, tudo coroado com a falta de articulação, entre os munícipes, de modo que a parceria não se estabeleceu, podendo-se afirmar que não havia o entendimento sobre o que deveria ser feito. A interação necessária entre os atores permitiria a composição do comitê gestor e sua instalação, o que permite afirmar a falta de entendimento quanto à característica principal desse trabalho. Aquele momento assinalava a introdução de profundas mudanças, para as quais se fazia necessário o equilíbrio das relações sociais. Não houve a compreensão de que a sociedade é viva, portanto, em constante movimento. Conforme Lerner (1975 pp. 2007; 2009),

No centro da teoria social está a noção de movimento, mudança, fluxo, noção de sociedade como um contínuo vir-a-ser [...] o indivíduo só é impotente; ele vive somente através das relações com os que o precederam: é a herança social que eles lhe transmitiram sob forma de conhecimento acumulado, instituições cristalizadas e interesses definidos que o capacitam a reunir habilidade e métodos requeridos para sobreviver.

No centro de tudo permaneceu o conservadorismo, a falta de compromisso com a nova proposta, porque não procuraram conhece-la, não se discutiu nem avaliou sua extensão, não se viu o entrelaçamento da população com os atores qualificados para o exercício daquela metodologia. Mesmo assim, o projeto foi implantado, apesar das resistências e da incompreensão de sua filosofia.

3.1.1 – A cidadania Amazonense e a Constituição Política do Projeto Fome Zero.

Os passos iniciais para a implantação do Fome Zero exigia a identificação das famílias a serem incluídas, mas esse trabalho não foi realizado, dando a perceber comodismo nas atitudes dos ALSAS, que mesmo recebendo qualificação, agiram de forma imatura no trato com os seus pares e com a sociedade e não houve o resultado esperado. Embora a qualificação recebida tenha se pautado em objetivos claros quanto à sua operacionalização em cada município, ocorreu o desmorecimento. Muitos alegavam ser “muito difícil o trabalho de campo” (declaração colhida em diversos municípios).

A adoção do Cadastro Único para a identificação do público ao qual se voltava já aplicado desde a gestão anterior, mostrava problemas na sua aplicação, por conta da falta de documentação que identificasse os membros das famílias. A população não possuía certidão de nascimento, por esta razão também não dispunha de outros documentos. Esta era a primeira dificuldade a ser enfrentada para promover sua inclusão.

A necessidade de romper com tal quadro levou os gestores à decisão de realizar ações integradas a que denominaram ações de cidadania, das quais participavam órgãos de diferentes áreas: Cartórios de Registro Civil, Segurança Pública, Assistência Social, Saúde e os Conselhos de Direitos e de Assistência Social. Essas ações tornaram visíveis aspectos da população que não chamavam a atenção, como a falta de registro de nascimentos e de óbitos. Percebeu-se que de toda uma vida produtiva passada não havia qualquer registro, a não ser pela tradição oral. Não se sabe ao certo o quantitativo populacional que passou por essa situação. Sabe-se, porém, da existência de cemitérios no meio da selva onde estão sepultados seringueiros, povos tradicionais de nossa terra, crianças recém-nascidas, enfim, problemas hoje mais difíceis de ocorrer. A família faz o registro da criança na própria maternidade, na qual veio ao mundo, além de outros procedimentos preventivos em saúde pré-natal e neonatal.

Começou-se a perceber que o enfrentamento da questão social brasileira requeria a criação de estratégias de combate à pobreza e, especialmente no Programa Fome Zero, é necessário ter como referência as relações sociais mais amplas que particularizam esta sociedade na atual conjuntura, assim como o que representou a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva na construção da democracia, da República e da nação. Para Oliveira (2003), esta

eleição colocou em questão mais uma vez, na história brasileira, a disputa pelos sentidos da sociedade.

Por estas razões, o Projeto Fome Zero, que ensejou o surgimento de novas perspectivas no sentido de forjar formas de resistência e defesa da cidadania dos excluídos, não pode cair na vala comum de reiterar práticas conservadoras e assistencialistas. Corre-se esse risco, se mantiver a realização de um trabalho sem o conhecimento do território, pois aqui reside a diferença no discurso oficial, que aponta para a garantia a cada brasileiro de ter esperança de justiça social, sob a certeza de que em solo pátrio lhe é assegurada proteção. Essa política tem um novo traçado, um novo tônus, pelo qual a sociedade inteira pode participar. É uma política que não omite o rosto do amazônida na composição da face brasileira.

Chama-se a atenção para a necessidade de empreender o caminho traçado por essa nova política. A partir da implantação do Projeto Fome Zero não há espaço para ressuscitar a filantropia como enfrentamento da questão social brasileira, tampouco descaracterizar a política de assistência social, a não ser que permaneça a atitude de gestores que teimam em não seguir a metodologia expressa na Norma Operacional Básica da Assistência Social.

O Programa aponta para a garantia de Segurança Alimentar, por meio de uma política criada e pensada com a participação de representantes de diferentes organizações, dentre as quais, membros da sociedade civil, pesquisadores, especialistas em segurança alimentar, que refletiam sobre a necessidade de garantir à população não apenas alimento, mas criar alternativas para geração de renda, insumos para a produção, criação de frentes de trabalho, sem abrir mão de ações de caráter emergencial. No caso do Amazonas é necessário criar formas de assistir a população que padece de problemas crônicos e os de natureza sazonal, como as enchentes e as vazantes. Sem perspectiva, a população vitimizada migra para a cidade e nesta exhibe a profundidade de seu estado de insegurança. Para Abramovay (1999 p.2),

O desenvolvimento rural não acontecerá espontaneamente como resultado da dinâmica das forças de mercado. Mas na elaboração das políticas capazes de promovê-lo é necessário, antes de tudo, que se transforme as expectativas que as elites brasileiras têm a respeito de seu meio rural, cujo esvaziamento social, cultural e demográfico é visto quase sempre como o corolário do próprio desenvolvimento. As funções positivas que o meio rural pode desempenhar para a sociedade brasileira fundamentam-se, primeiramente, no

processo - tímido, mas real - de descentralização do crescimento econômico e no fortalecimento das cidades médias.

É preciso que a população em precariedade se perceba num processo em que a política pública aponta para a segurança alimentar, conceito que norteia o Programa Fome Zero, cujo embasamento aponta o binômio pobreza e desemprego no Brasil como principais causas da fome. São desníveis que precisam ser superados. O país apresenta aumento na capacidade produtiva, mas esse aumento não implica na baixa de preços dos alimentos, do mesmo modo que a população em estado de pobreza extrema permanece sem acesso aos alimentos. Não se pode conceber que uma família busque nas sobras atiradas ao lixo o alimento a ser oferecido aos seus filhos. De igual modo não se pode aceitar que essas famílias explorem crianças e adolescentes em atividades desempenhadas nas ruas. Não são apenas as migalhas obtidas com tais atividades que resumem o fato. Trata-se de um público que é atirado no mais profundo abandono e padecendo da mais absoluta vulnerabilidade, em risco social e pessoal constante. É uma população de sobreviventes a quem é dirigido o foco da segurança alimentar, compreendida como:

[...] a garantia do direito de todos ao acesso a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente e de modo permanente, com base em práticas alimentares saudáveis e sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, e nem o sistema alimentar futuro, devendo se realizar em bases sustentáveis. Todo país deve ser soberano para assegurar sua segurança alimentar, respeitando as características culturais de cada povo, manifestadas no ato de se alimentar. É responsabilidade dos Estados Nacionais assegurarem este direito e devem fazê-lo em obrigatória articulação com a sociedade civil, cada parte cumprindo suas atribuições específicas (Projeto Fome Zero, 2002).

Outro referencial em que o programa se apoia para refletir sobre a questão da fome, está em dados oferecidos por órgãos internacionais como Organização das Nações Unidas para a Alimentação – FAO (2000); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2000); Banco Mundial (2000), Cúpula Mundial da Alimentação (1996/Roma) entre outras organizações que tratam da fome, em cujos documentos há a constatação segundo a qual a fome não apresenta redução em todo o mundo, e não se justifica por aumento populacional nem por falta de alimentos. Ressalta que a pobreza e a fome no Brasil concentram-se, principalmente, na zona rural do Nordeste. Mas o problema da fome entre as populações interioranas amazônicas é de igual forma grave, considerando-se as singularidades

desta região, via de regra, desconhecidas por muitos pesquisadores e por gestores públicos. Não há o conhecimento do território, anteriormente citado, conforme estabelece a Política Nacional de Assistência Social em sua proposta de viabilizar-se por meio do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. Bronzo (2007 p. 91) considera que,

O SUAS estabelece sua gestão em sete eixos estruturantes, dos quais o território é uma categoria fundamental, ao se reconhecer a pobreza em suas dimensões heterogêneas, suas diferentes formas de manifestação, e a combinação múltipla de vetores de exclusão e modo de articulação e interação diferenciada nos locais onde se mostra.

Acredita-se que a falta desse elemento seja o grande ponto de estrangulamento na viabilização do programa aqui em análise, embora não falem indicadores, pois a equipe que traçou o Projeto Fome Zero o sedimenta por meio de avaliação dos programas que tratavam, efetivamente, de alimentação e nutrição, operacionalizados a partir da década de 1990. Nessa avaliação considera a contribuição inegável oferecida pelo Conselho de Segurança Alimentar – CONSEA e pela I Conferência Nacional de Segurança Alimentar realizada em julho de 1994, assim como do Programa Nacional de Alimentação – PRONAN viabilizado pelo Ministério da Saúde e, ao mesmo tempo aponta o aspecto negativo com a criação do Conselho do Programa Comunidade Solidária, na gestão de FHC, em detrimento do CONSEA, no trato com a segurança alimentar. Note-se que há um enorme retrocesso na política assistencial com o enfrentamento de problemas gerados pela seca do Nordeste, a retomada do Programa de Distribuição Emergencial de Alimentos, cuja distribuição alcançou o recorde de fornecimento de cestas no ano de 1998.

No traçado do Projeto Fome Zero são feitas profundas reflexões acerca de metodologias empregadas no enfrentamento e superação da fome e da pobreza e o quanto se mostravam ineficazes. A esse exemplo temos o Programa Comunidade Ativa, criado em 1999, pela Secretaria Executiva do Programa Comunidade Solidária, cuja meta era o Desenvolvimento Local Integrado Sustentável; o Projeto Alvorada criado em 2001, com o objetivo de reordenar os programas anteriores, dotando-o de recursos alocados no Fundo de Erradicação da Pobreza, dos Projetos Bolsa-Escola, para crianças entre sete e quatorze anos e Bolsa-Alimentação, destinado a crianças na faixa etária entre zero e seis anos e gestantes, em substituição ao Programa Leite é Saúde. Inúmeros programas compunham esse universo de ações assistenciais, mas não conseguiam alcançar suas metas.

Minha filha entrou no programa do leite e a gente recebia todo mês, mas agora eu recebo do Fome Zero, é bem melhor, porque eu vou no Banco e saio de lá pra comprar o que eu acho que deve ser comprado. É diferente de eu pegar uma sacola com algumas coisas que muitas vezes eu não sei como preparar. Eu me sinto mais dona do meu destino (Margarida, 37 anos, moradora do Mauazinho, 2015).

A diferença entre esses programas e o Fome Zero é que este, além de definir seu público alvo, apresenta estudo sobre a população a ser contemplada, define pobreza e indigência como duas categorias distintas, em que o indigente compõe a...

[...] população cuja renda familiar per capita não alcança o valor de uma cesta alimentar, já o pobre está na faixa populacional cujos rendimentos não contemplam o valor necessário para adquirir uma cesta de alimentos e os bens não alimentares básicos (PROGRAMA FOME ZERO, 2002).

Nesse documento encontra-se a afirmação, segundo a qual, três causas revezam-se, na história de nossa população e aponta que no início do século XXI, o modelo econômico traz uma variedade de fatores que criam “um círculo vicioso da fome: a concentração de renda, baixos salários, desemprego e baixos índices de crescimento econômico, componentes endógenos do atual padrão de crescimento [...]” (PROJETO FOME ZERO, 2002).

O governo federal sugere como solução para o problema o barateamento dos preços, a ampliação de demandas, a criação de programas emergenciais para incluir a população excluída do mercado e alterar o modelo econômico, propiciando o crescimento com distribuição de renda (PROJETO FOME ZERO, 2002). Para isso cria as políticas emergenciais de segurança alimentar, institui a obrigatoriedade das famílias contempladas em garantir a frequência dos filhos na escola, institui Conselhos, cuja composição conta com a participação dos beneficiários. São políticas de cunho educativo em questões de hábitos alimentares e ao mesmo tempo organizativas, pois apontam para a defesa de direitos e emancipação da sociedade.

Pode-se afirmar, a exemplo do que aponta Ricardo Mendonça em publicação da revista *Época*, edição n.º 433, tratar-se de um marco na redução da desigualdade social. Historicamente, os 50% mais pobres ficavam com algo entre 11,5% e 12,5% da renda

nacional. Hoje, estão com 14,1%. É a melhor marca desde os anos 1960, quando os economistas começaram a estudar em profundidade a desigualdade social. Mas essas estratégias emergenciais não podem assumir caráter permanente. É preciso avaliar constantemente as ações e seus resultados, repensar, reestruturar as propostas. Fiscalizar, para que não haja a desfiguração do projeto.

3.2 O Projeto Fome Zero e o Programa Bolsa Família.

O Programa Bolsa Família teve sua instituição por meio da lei n.º 10.836, sancionada pelo Presidente Luís Inácio Lula da Silva em janeiro de 2004, que “tem por finalidade a unificação dos procedimentos de gestão e execução das ações de transferência de renda do governo federal” (Artigo 1º).

Trata-se de um programa que tem na transferência de renda direta o fulcro para o enfrentamento da situação de pobreza que submete milhões de famílias brasileiras em todas as regiões do país. Está estruturado em três eixos principais: 1) Transferência de renda, com vistas a assistir em caráter imediato, a pobreza aguda; 2) Estabelece condicionalidades a serem cumpridas pelas famílias incluídas, no sentido de garantir-lhes o acesso aos serviços básicos em educação, saúde e assistência social; 3) Ações e programas complementares que propiciem o desenvolvimento das famílias, na superação de seu estado de vulnerabilidade.

Sua operacionalização é efetivada com o depósito mensal de uma quantia estabelecida de acordo com a situação identificada de cada família: tamanho, idade de componentes e renda familiar. Apresenta especificidades para aquelas que têm em seu núcleo crianças, adolescentes até dezessete anos, gestantes e nutrizes. Sua gestão é descentralizada, conforme estabelece a Lei n.º 10.836/2004, regulamentada pelo Decreto n.º 5.209/2004. Dela compartilham a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, cada um com um papel definido: execução, monitoramento, fiscalização e avaliação. Segundo dados fornecidos pela Fundação Getúlio Vargas, de acordo com estudos de Marcelo Neri, economista e chefe do Centro de Pesquisas Sociais daquela instituição, a operacionalização desse programa assinala uma redução da desigualdade na história da população brasileira, que não encontra similaridade em nenhuma a época. Portanto, pode-se afirmar que a desigualdade de renda no Brasil foi implantada de forma inquestionável. De acordo com Neri e Júnior (2009 p. 37),

De acordo com estudos apresentados pela FGV, no biênio 1993-1995, a proporção de pessoas abaixo da linha da miséria caiu 18,47% e, no período 2003-06 caiu 31,44%. O ano de 2007 dá sequência às conquistas observadas desde a recessão de 2003, mas, desde então, também constitui o ano isolado da série histórica, onde a miséria cai menos (5,59%)”, afirma o economista. Além disso, a proporção de miseráveis em 2007 atingia 18,11% da população - 33,6 milhões de pessoas com renda per capita inferior a R\$ 135 mensais, enquanto essa relação era de 28,03% em 2003 (NERI/JÚNIOR, 2009).

O Programa Bolsa Família passa a constituir a principal ação do Fome Zero, entre mais de cinco dezenas de ações. Segundo Patrus Ananias, titular do MDS no mandato do Presidente Lula, em entrevista publicada no Jornal Diário do Nordeste,

O Bolsa Família é uma das 52 ações que compõem o Fome Zero, que é uma estratégia do governo de promover o acesso à alimentação, sobretudo à população mais pobre, articulando ações e programas em 11 ministérios e contando com a parceria com estados e municípios e a participação da sociedade civil.

Embora a proposta represente um grande salto no combate à profunda miséria que assola o país, mesmo com muito sucesso, encontram-se focos de extrema pobreza em milhares de famílias, realidade palpável, na medida em que se busque conhecer os bolsões de miséria e os flagelos resultantes de realidades das quais pouco se conhece oficialmente.

Representa um novo alento, mas não é suficiente a redução da desigualdade de renda, apenas com transferências como ocorrem no Bolsa Família. As causas estruturais da pobreza não se resumem à provisão de uma bolsa que garanta renda mínima mensal. É preciso voltar-se para outros fatores como a precariedade do ensino público, a desqualificação de docentes, espaços inadequados onde se oferece a escolaridade. Dotar o sistema educacional com recursos que possibilitem educar e escolarizar de modo simultâneo pode ser um salto qualitativo de incalculáveis proporções.

De igual modo, é preciso qualificar os espaços da saúde, dotar o sistema com recursos que permitam oferecer serviços compatíveis com o direito de cidadania de cada pessoa que a ele acorre. Nossos hospitais e outros espaços onde é feito o atendimento carecem de recursos tecnológicos, de trabalho humanizado e isso não se consegue sem a garantia de orçamento que dê conta de toda a demanda posta. Não se pode afirmar que se promove a proteção integral, se o sistema de saúde não conta com recursos que permitam adquirir os medicamentos necessários para garantir a cura de doenças, que os pacientes com renda baixa não têm acesso.

É preciso refratar afirmações estandardizadas de “maior programa de transferência de renda do mundo”. Rever a proposta inicial, criar e implantar os bancos de alimentos, criar frentes de trabalho, capacitar o trabalhador do campo, fugir das medidas assistencialistas, eleitoreiras, sem qualquer traço de compromisso com a população.

É preciso considerar que se essas as ações levadas a efeito não ofuscarão na operacionalização do Programa Bolsa Família não ofuscarão o seu berço, a sua gênese: o Projeto Fome Zero. É preciso conferir-lhe o destaque a que faz jus e garantir que a camada da sociedade identificada com o perfil por ele traçado receba os benefícios enquanto cidadãos sujeitos de direitos. É necessário enfrentar questões estruturais que ensejam a fome e a pobreza, perceber que pela fome e pela pobreza abre-se uma enorme porta para as doenças do corpo e da alma.

Eu tenho seis filhos, e para sustentá-los tenho que pescar, pois seis crianças dão muita despesa. Graças a Deus eu recebo o Bolsa Família, se não, eu já não estaria neste mundo. Sou doente, tenho tuberculose e se não fosse esse pagamento da Bolsa, não sei o que seria de nós. Meu marido desapareceu faz dois anos e só dá pra viver porque esse dinheirinho me vale todo mês. Se não fosse minha doença eu podia dizer que sou feliz (Flor de Manacá, moradora na comunidade Beco do Pescador – bairro Mauazinho, 2015).

A segurança alimentar deve ser assumida como dever do Estado, sob a ótica da garantia de direitos, assim como tratar os problemas sociais com seriedade. É preciso enfrentar o problema da fome e da desigualdade, com o caráter emancipatório conferido pela universalização dos direitos, diferente do que se identifica no cotidiano das ações assistenciais, em que a triagem é feita para selecionar os mais miseráveis, numa metodologia focalizadora, contrária aos princípios e diretrizes estabelecidos no capítulo II, Seção I, Artigo 4.º, inciso II, da Lei Orgânica da Assistência Social [...] “universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas”.

A observância ao traçado do Projeto Fome Zero permite perceber que o país recebe uma proposta fundamentada no compromisso de dar cumprimento ao texto da lei, mas avança na metodologia, ao apontar para a mobilização social, com a organização da sociedade para exercer sua cidadania e torná-lo:

[...] uma política pública que assegure o direito a alimentação e nutrição para todos os brasileiros e brasileiras; ou, melhor ainda, que seja capaz de criar oportunidades para que todas as pessoas garantam a qualidade de sua vida por meio do seu trabalho (DAVID et al: 2004 p.5).

Sua proposta aponta para a educação cidadã, pela qual a população pode assumir o protagonismo de uma ruptura com a desigualdade, aquela que a despreza e a relega ao silêncio. Essa população ao assumir-se na parceria de comando do projeto a si posto terá em seus horizontes a clareza de que pode e deve exigir o atendimento aos seus direitos mais sagrados, quais sejam, viver sua cidadania e garantir o alcance de uma vida com dignidade.

A proposta de educação cidadã trazida pelo MDS indica a criação de um espírito do mutirão, estruturado no espírito de solidariedade, livre de qualquer imposição. Por meio do mutirão pensado no Fome Zero, se faz a prática educativa, presente nas relações geradoras desse grande movimento e é a energia propulsora do trabalho por mais penoso que pareça. No mutirão da solidariedade se vivencia a amizade e a humanidade e sua essência é a festa permanente, pois,

O mutirão não termina com festa por acaso: ele é festa antes mesmo de começar, quando está sendo organizado. E os diferentes tipos de trabalho, por mais duros que sejam, são realizados com alegria. Muitas vezes, são realizados ao ritmo de músicas, de cantilenas populares com conteúdos religiosos. O trabalho não realiza, aqui, só obras materiais, só produção de bens que gerarão a renda necessária para a família apoiada pelo mutirão. Ele muda, transforma, recria as pessoas participantes. O mesmo trabalho enfrenta e resolve problemas de economia e humaniza as pessoas que o realizam (FREI BETO: TALHER NACIONAL, 2004 p. 17).

Não há registros desse tipo de atividade em Manaus. Durante a pesquisa realizada não foi possível obter informação acerca de encontros voltados para discutir assuntos pertinentes à fome da população, embora o Brasil conte com uma população a sofrer fome que alcança mais de oitenta e cinco milhões. No entanto, as práticas mostram o fornecimento de víveres, patrocinados pelo poder público, sem oportunizar às pessoas um tempo para discutirem e refletirem sobre seus problemas. É necessário fornecer-lhes alimentos, sim, mas não de forma permanente. Frei Betto (2004 p.13) aponta o seguinte:

Nada de contentar-se com o envio de um pouco de comida ou de recurso público para os necessitados. Isso deve ser feito, mas só por um tempo, o mais curto possível, como um socorro, um primeiro sinal de que a sociedade e o governo reconhecem o direito de toda pessoa a ter vida digna, com segurança alimentar e nutricional. Os passos seguintes deveriam ser dados com eles e elas, vencendo limitações e criando oportunidades de trabalho e renda para garantirem sua vida por conta própria, sem depender de ninguém.

Mas no cotidiano operativo da política de assistência social, na administração do Fome Zero ocorre a substituição de suas diretrizes, por ações que reeditam a filantropia e transformam a distribuição de alimentos em troca de votos, de favores, expressas, exacerbadamente em períodos de campanhas eleitorais. A população que não recebe educação cidadã submete-se a esse estado mercenário da troca de favores. A distribuição de alimentos não é pautada no conhecimento das áreas de vulnerabilidade.

Não se pauta o trabalho com a inclusão da população em programas de políticas públicas que permita educar-se sob as diretrizes da educação cidadã. Ao contrário, observam-se estratégias que empurram a protagonizar quadros execráveis como os que se vê em períodos de eleição, quando são realizadas caminhadas, com a finalidade precípua de convencer pelo aliciamento da população votante. E o mais grave em tudo isso é que não é tomada nenhuma atitude para coibir tais atos. Parece que vivemos numa situação de abandono, de barbárie, onde se aprofunda mais ainda o fosso de vulnerabilidades que caracterizam a população em risco, com a vida marcada pelo favor, pelo apadrinhamento e pelo clientelismo extremamente exacerbado.

A atenção às famílias e a seus membros deve ser feita, com base no conhecimento de seu território de vivência, onde são estabelecidas prioridades àqueles identificados em fragilidade, vulnerabilidade e com vitimizações, dentre as quais a violência doméstica, caracterizada por seu vasto espectro. O conhecimento do território permite a visibilidade de problemas que se abatem sobre as populações, ao mesmo tempo em que torna compreensíveis situações em determinados espaços geográficos e sua natureza, questão já abordada no neste trabalho.

De acordo com esse conhecimento é possível determinar o tipo de ação a ser empregado e programar intervenções que tragam a satisfação das necessidades identificadas. É preciso detectar as singularidades que caracterizam cada região e de per si exigem tratamento diferenciado. Somente desta maneira há possibilidade de romper com desigualdades históricas sofridas por nossa população. Conforme Santos (1994, p.01), “o território é um espaço comum onde todos se abrigam. Esses lugares são contíguos e em rede, mas essencialmente espaço de toda uma coletividade”.

No caso da política em análise, o território compreende o espaço para o qual as ações serão destinadas. É do seu conhecimento que se elabora o diagnóstico de um problema e se procura uma forma de intervir, com vistas a solucioná-lo, promover a inclusão social. É a legítima ação de conhecer para transformar. O conhecimento da realidade deve mostrar a verdade de cada família e suas necessidades, para que ao ser incluído socialmente, seja

garantida sua proteção com dignidade. Somente o conhecimento do território permite estabelecer prioridades e metas, para a prevenção e o enfrentamento da pobreza e do que esta traz em seu caudal: desigualdade, vulnerabilidade e riscos sociais. O artigo 20 da Norma Operacional Básica de 2012 determina que seja realizado o diagnóstico socioterritorial, a cada quatro anos e seu resultado deve consubstanciar a elaboração do Plano de Assistência Social nas três esferas de poder.

A elaboração do diagnóstico permite conhecer a realidade não apenas dos territórios em nível macro, mas de questões micro territoriais, além de outros elementos que permitem “identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades” (NOB/2012, art. 20).

A investigação que precede a elaboração do diagnóstico permite perceber a realidade na qual são engendradas as situações de risco e vulnerabilidade social e sua metodologia obedece a um processo dinâmico com leitura sistemática, onde é feita a interpretação e a análise, para se avaliar efeitos e impactos das ações levadas a efeito pelos serviços oferecidos de modo mais profícuo. Essa investigação deve identificar a existência do que Bronzo (2007) denomina infraestrutura social, que conjugada à comunidade e à vizinhança incorpora. De acordo com essa autora,

[...] serviços e facilidades existentes, tais como habitação, acesso a crédito, educação, saúde, assistência à infância, meio ambiente bem cuidado e transporte dentre outros; a organização social, identificada a partir da existência e da qualidade das redes de amizade, da existência de pequenos grupos informais e do desempenho dos mecanismos de controle social, como regras e normas coletivamente partilhadas (BRONZO: 2007 p. 95).

É, pois, um processo em que a obtenção do conhecimento das famílias constitui um empreendimento de pesquisa que pode contar com a participação de universidades, de modo que a gestão da política seja cumprida de acordo com as determinações oficiais e que se estruture sob os pilares do monitoramento, da informação e da avaliação. É um conhecimento que abrange a totalidade, o que significa apreendê-la nos seus múltiplos significados, não como somatória dos fatos, mas, como um “todo estruturado, dialético, no qual ou do qual um fato qualquer (classes de fatos, conjuntos de fatos) pode vir a ser racionalmente compreendido” (KOSIK, 1986 p. 35-36).

Por falta de informação há pessoas que em sua humildade, sentem medo, quando o primeiro depósito do benefício Bolsa Família é colocado à sua disposição. Elas não sabem se podem sacar e gastar. É preciso alguém estar presente nesse momento, para que dúvidas sejam sanadas. Essas pessoas são vítimas de diferentes tipos de violência, então, naturalmente se mostram temerosas, pelo receio de serem punidas, geralmente mulheres, cujo comportamento revela o seu universo relacional. É preciso conhecê-las e, deste modo identificar as relações familiares, como pensam e a ideia que fazem do que significa receber um benefício. Esses procedimentos lhe darão o alcance do trabalho e dos serviços a si oferecidos. Mas essa não é a tônica observada nos procedimentos de quem está na ponta do sistema. Percebe-se certa indiferença, muito distante do que é recomendado: acolher de forma humanitária cada pessoa que se caracterize como público da Assistência Social. Pessoas que precisam de informações que as orientem, mas naqueles rostos sofridos vê-se estampado o desânimo, conforme relato abaixo.

Eu me sinto muito mal quando tenho que ir no CRAS, porque a gente é tratado como se não fosse gente. Mas eu sei que não é pra elas tratarem as pessoas desse jeito. Se não quer trabalhar com pessoas pobres, pra que vem pra esse lugar! Quando a gente vem aqui é porque acredita que vai resolver pelo menos um pouco dos nossos problemas, mas a gente sai pior do que veio. Tem muito problema que a gente passa e que não é nossa culpa, então a gente vem na esperança de resolver e não é isso que acontece (Miosótis, usuária do PBF que teve o benefício suspenso, 2014).

Com base em desabafos como esse, apresenta-se neste capítulo a análise feita a documentos elaborados pelos CRAS, cujos dados são encaminhados ao MDS percebe-se essa dissintonia entre o que é feito e o que é necessário fazer. Falta cumprir a NOB-SUAS num de seus princípios organizativos “[...] contínua capacitação de gestores e dos agentes operadores das ações de Assistência Social” (p.88). Talvez a falta de capacitação para a gestão da política, pelo trabalhador do CRAS ou o monitoramento às ações seja o motivo para as disparidades encontradas em documentos analisados durante a pesquisa.

3.3 A Política de Assistência Social sob o signo do SUAS.

A partir de 1988, o Brasil recebe uma Constituição que reconhece a assistência social como parte integrante do sistema brasileiro de seguridade social, formado por três políticas: assistência social, saúde e previdência social. Em 1993 é promulgada a Lei Orgânica da

Assistência Social – LOAS, que confere à assistência social o *status* de política pública cujo foco é a garantia de direitos.

A implantação do Sistema Único de Assistência Social, no ano de 2005, acontece em observância à deliberação da quarta Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003. Contempla todos os brasileiros e brasileiras que necessitam desta política pública, inovadora, no sentido de estabelecer a ruptura com práticas cuja obsolescência não permitia a viabilização da assistência social como direito de cidadania. Historicamente o país lançou mão do clientelismo e do favor, no âmbito da assistência social pelos quais a pessoa que procurava um benefício, o recebia mediante a subserviência, não por ser uma pessoa que apresentasse necessidades.

O sistema SUAS introduz uma nova sistemática, numa linguagem única em todo o território nacional, de modo a traçar coletivamente um novo desenho da política de assistência social. Para dar concretude a esse projeto houve significativa articulação com diferentes órgãos, que ofereceram contribuições valiosas, cujo resultado é apresentado na Norma Operacional Básica do SUAS. Por esse documento o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome estabelece três frentes de atuação: defesa do direito à renda, segurança alimentar e assistência social. Aponta a necessidade de identificar a população economicamente situada abaixo da linha de pobreza e torná-la objeto de inclusão social, a saber:

Constitui o público usuário da Política Nacional de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade [...] 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 (PNAS, 2004 p. 33).

A proteção social é viabilizada em níveis de complexidade, quais sejam: proteção social básica e proteção social especial. Esta última subdivide-se em média complexidade e alta complexidade. A Proteção Social Básica – PSB volta-se para a prevenção de situações de risco, empregando ações que favoreçam o “desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”. (IBIDEM, p. 33).

A população legatária destas ações é identificada em função do seu estado de vulnerabilidade social resultante da pobreza, de privações pela falta de acesso a renda, a serviços públicos, deficiências, entre outros. Os benefícios oferecidos pela Proteção Social Básica são o Benefício de Prestação Continuada ao qual são incluídos idosos e deficientes; os benefícios eventuais, conforme preceitua o artigo 22 da LOAS. A execução de todos os serviços da PSB é feita nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, sob forma direta. Em outras unidades, na área de abrangência do CRAS é feita de forma indireta. Conforme descrição da PNAS 2004 (p. 35) o Centro de Referência da Assistência Social tem caráter público e estatal. Deve ser implantado em local determinado pelo nível de pobreza da população, identificado por meio de conhecimento do território e deve ser...

[...] localizado em área de vulnerabilidade social, que abrange 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. {...} É responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias – PAIF. Realiza, sob a orientação do gestor, o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica. Promove a inserção das famílias nos serviços de assistência social local [...] encaminha a população local para as demais políticas públicas sociais locais.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade tem por público alvo, pessoas oriundas de famílias desestruturadas, com direitos violados, mas que ainda não perderam os vínculos familiares e comunitários. Sua situação cria uma demanda mais estruturada tecnicamente, pela qual seja oferecida atenção especializada de forma individual e, em casos mais delicados, precisa-se fazer acompanhamento sistemático pela equipe do Centro Especializado de Assistência Social – CREAS, que realiza as seguintes ações: “Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão social; Abordagem de rua; Cuidado no domicílio; Serviço de habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência; Medidas socioeducativas em meio aberto e Liberdade Assistida” (PNAS, 2004, p. 38).

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade compreende a oferta de serviços cuja meta é garantir a proteção integral, nos seguintes termos:

Moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido a famílias e indivíduos sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitários, tais como: Atendimento integral institucional; Casa-lar; República; Casa de passagem; Albergue; Família substituta; Família acolhedora; Família acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); Trabalho protegido (PNAS, 2004, p. 38).

A proteção social pode ser definida como reconhecimento pelo Estado, de que cada pessoa deve desfrutar de dignidade e esta se encontra inscrita nos direitos humanos. Ela define a essência humana, a sua natureza fundamental. Além disso, orienta o pensamento lógico, pelo qual o homem interage em suas relações sociais. Dentro da proposta de garantir padrões de qualidade nos serviços oferecidos, as ações são realizadas em interface com o sistema de garantia de direitos, formado pelo Poder Judiciário, Ministério Público, órgãos do Poder Executivo, Conselhos Tutelares entre outros. Segundo Sposati (2004, p.11), [...] “a proteção social é inegavelmente um fator de justiça social e, nesse sentido é também um fator de paz”.

Como é possível perceber as demandas apresentadas pela sociedade e incorporadas pela Política Nacional de Assistência Social, o são por um fato substantivo: a responsabilidade política. Por isso, suas diretrizes incidem na operacionalidade da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Esta é a razão, pela qual a família assume centralidade das ações e na família a mulher é reconhecida como pessoa de referência.

No Estado do Amazonas, as feridas ainda estão abertas, pelo enorme abismo das desigualdades sociais que historicamente atinge o nosso povo. Souza (2002, p. 24), chama a atenção para o fato de que,

A concepção de abismo tem funções metodológicas, pelas revelações que podem ser sociologicamente obtidas quando o pesquisador se situa na perspectiva das populações cuja vida se desenrola nos extremos das situações sociais adversas. [...] Ao situar-se no fundo do abismo social que marginaliza e exclui é que o pesquisador pode ver e interpretar os significados da crise e as irracionalidades e contradições da sociedade contemporânea.

O advento do Sistema Único de Assistência Social representa um grande salto na criação de políticas públicas, principalmente quando o país inteiro é contemplado. Para o amazônida representa a inclusão, também, como pátria. A Amazônia é incorporada, não apenas num ideário de posse, do tipo “integrar para não entregar”, como ocorreu na década de 1960. A diferença está no discurso oficial, que denota a preocupação em conferir a cada brasileiro a esperança de justiça social, a certeza de que a pátria, mãe gentil, lhe assegura a proteção. É um traçado que dá à política um novo tônus, pelo qual a sociedade inteira pode participar. É uma política que em nossa região tem o rosto do amazônida na composição da face do Brasil.

Fico encantada ao verificar o quanto o trabalho da assistência social aqui em Manaus evoluiu, desde que foi iniciado esse trabalho, ainda na década de 90, quando os projetos foram implantados e as equipes saíam em abordagens diurnas e noturnas, para resgatar crianças, famílias inteiras, pedintes, enfim um universo de despossuídos, que hoje se sentem protegidos. Como estou nesse trabalho, desde os primórdios, quando as pessoas me encontram, me tratam com muito carinho, me chamam pelo meu nome e dizem que sentem saudades. Esse trabalho tem a marca de um pioneirismo que se consagrou a partir da implantação do SUAS. Hoje, o trabalho de busca ativa, vigilância assistencial são ferramentas que o profissional precisa saber manejar, e isso só é possível com o compromisso renovado a cada dia e nesse sentido, é possível vislumbrar para os amazonenses o rumo para a igualdade (SMSN, assistente social atualmente lotada na sede da SEMMASDH).

É a ruptura com a concepção europeia de antimundo (GONDIM, 2007 p. 42), ao se criar políticas públicas para a Amazônia. Agora ao referir-se sobre esta área geográfica e os povos que nela habitam, usa-se o termo cidadão brasileiro. Eles não são mais tratados como os seres disformes na aparência, nem são menos humanos. Possuem a filiação de uma nação que lhes confere direitos e assume a sua garantia como dever do Estado.

Para dar-lhe operacionalidade é preciso tornar visíveis todos os que vivem em situação de desigualdade, entender cada pessoa em seu contexto e o que determina o estado em que se encontra, captar nas pessoas não apenas suas necessidades, mas suas capacidades, habilidades que se pode contribuir para desenvolver, para melhorar a qualidade e perceber suas expectativas de mudança, identificar, apesar das fragilidades, sua força e o foco que possuem para romperem com o estado em que se encontram. A política aponta três vertentes a serem observadas para garantir a proteção social: as pessoas, as circunstâncias que a rodeiam, dentre estas a família – compreendida como seu primeiro núcleo de apoio. De acordo com o documento desta política, [...] “é necessário relacionar as pessoas e seus territórios [...] A unidade sociofamiliar permite o exame da realidade a partir das necessidades, mas também dos recursos de cada núcleo ou domicílio” (NOB/SUAS 2004 p.15).

3.3.1 A implantação do Sistema Único de Assistência Social em Manaus.

No processo de estruturação dos municípios e sua habilitação no nível de gestão, o Município de Manaus foi habilitado em gestão plena e já havia recebido aprovação para implantar os Cras, o que ocorreu com a implantação das cinco primeiras unidades, mas não detectamos o cumprimento das normas estabelecidas na PNAS, a saber:

A operacionalização da Política de Assistência Social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se constituíram historicamente patadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (PNAS/2004 p. 44).

A localização dos Cras foi feita de forma aleatória: foram aproveitados espaços existentes como Casa do Cidadão, sedes de Associações de Bairros e sem qualquer obra de adaptação foi-lhes aplicada uma placa que identificava o local como um CRAS. Não foi obedecido o princípio da territorialidade, em nenhum momento. A esse exemplo temos três unidades de CRAS na zona sul: Crespo, Betânia e Cachoeirinha. O mais grave é que tudo isso permanece dessa forma. O CRAS Cachoeirinha foi implantado, primeiramente no bairro Japiilândia, junto com o Clube de Mães. Mudou-se para outro local por determinação do MDS. A partir de 2011 foram implantadas novas unidades, atingindo um total de dezoito CRAS, com o mesmo procedimento: sem o conhecimento do território, nem qualquer outra ação em cumprimento da PNAS/2004. Uma das mulheres ouvidas neste estudo revela o seguinte:

Os Cras não contavam com recursos materiais suficientes para a execução do trabalho: transporte para atividades externas, computadores, internet entre outros. As técnicas utilizavam seus próprios recursos, tais como laptop, modem etc. A gente trabalhava com recursos irrisórios, ninguém se preocupava com a qualidade do nosso trabalho. Em 2011 o gestor proveu os Cras com transporte e outros recursos. Agora em 2014, quase no final do ano, recebemos transporte novamente, só que a VAN não resolve todos os problemas de deslocamento, pois têm áreas onde ela não chega, aí deveria ser disponibilizado mais uma viatura de menor porte, juntamente com esta de que dispomos agora (Naná – Assistente social de um Cras).

Constata-se o não cumprimento das diretrizes da Política Nacional de Assistência Social para a implantação dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, denominação atribuída ao espaço físico no qual são implantados serviços municipais de atendimento psicossocial a famílias identificadas em vulnerabilidade, provocada por situações de pobreza e outros fatores caracterizados por risco e exclusão social. É o espaço onde se garante a operacionalidade do que antes era denominado Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, de conformidade com a Portaria MDS n.º 78/2004. A partir de 2009, com a

publicação da Resolução CNAS 109/2009, a nomenclatura mudou para Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF.

Para a instalação de uma Unidade de CRAS devem ser observados os princípios da territorialidade, em cujas comunidades, bairros ou regiões que concentrem famílias em situações de risco, em maior número. Os serviços atribuídos a essas unidades devem ser realizados em sistema de rede socioassistencial, formada por instituições que ofereçam serviços assistenciais em diferentes áreas, nessa base territorial. Para tanto, deve inicialmente identificar os órgãos que compõem essa rede e estabelecer a articulação e intersetorialidade dos serviços.

A finalidade de seu trabalho consiste em efetivar a Política Pública de Assistência Social em vigor no país, cuja centralidade é a assistência às famílias e garantir a convivência familiar e comunitária. Para tanto, os serviços devem contribuir para incluir com equidade, tanto a pessoa quanto grupos específicos, de modo a dar-lhes acesso a bens e serviços socioassistenciais, em perímetro urbano ou rural. Pode-se afirmar que esse seja o ponto utópico na gestão dessa política, pois ainda está bem distante de concretizar-se.

O Município de Manaus conta, atualmente, com dezoito unidades de CRAS, instalados nas zonas Norte, Sul, Centro Sul, Leste, Oeste e Centro Oeste. A previsão é expandir esse número para vinte e oito até o final de 2017. Desta forma, acredita-se contemplar a população com a operacionalidade da política, em observância ao quantitativo populacional deste município. Conforme apontam Mota et al (2006 p.169),

Ao absorver as demandas derivadas do agravamento das condições de vida e trabalho da população brasileira através de políticas compensatórias, como é o caso da Assistência Social, o Estado brasileiro encontra solo fértil no âmbito internacional, posto que o fundamento último dessa política não está distante da noção de equidade das agências internacionais.

A implantação do CRAS deve viabilizar o desenvolvimento de atividades por meio de três serviços: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV e Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio.

1. O Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias – PAIF foi criado para oferecer atendimento contínuo, cuja finalidade aponta para fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir ruptura de vínculos, promover o acesso e usufruto de direitos, bens, serviços e

programas sociais. As famílias devem ser referenciadas em prontuário próprio fornecido pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

A partir do referenciamento das famílias no prontuário SUAS, por meio da escuta qualificada e identificação de vulnerabilidades, devem ser oferecidos atendimentos em grupos ou individualmente, por meio de oficinas, palestras, cuja finalidade é prevenir e combater todas as formas de violência como: preconceito, discriminação e estigmatização nas relações familiares. Esse serviço é mantido por cofinanciamento federal mensal, para cada unidade implantada no município, no valor de R\$9.000,00 (nove mil reais), para cada unidade.

2. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV¹¹ – tem por objetivo complementar o trabalho social com as famílias acompanhadas no PAIF, organizado a partir de percursos em grupos de trinta participantes, com intervenção social planejada, de modo a estimular e orientar os usuários na construção e reconstrução de suas histórias e vivências individuais e coletivas, na família e no território.

O SCFV deve priorizar a participação de pessoas em situação de vulnerabilidade: exploração de trabalho infantil, exploração sexual, egressos de medidas em meio aberto, membros de famílias com histórico de violência intrafamiliar e doméstica, em territórios de drogadição, isolamento social e histórico de acolhimento institucional. Esse serviço é mantido por cofinanciamento federal trimestral, de acordo com a demanda identificada no Sistema de Informação de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SISC, para o repasse no valor de R\$50,00 (cinquenta reais), por participante. A meta física para o Município de Manaus é de 7.230 participantes, que pode ser complementada a partir de convênios com a rede de entidades de assistência social, vinculadas ao CMAS (Documentos fornecidos pela SEMASDH, 2014).

¹¹ = O SCFV tem por foco a constituição de espaços de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes a partir de interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. Estabelece ainda que as intervenções devem ser pautadas em experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. O Serviço deve incluir crianças e adolescentes com deficiência, retirados do trabalho infantil ou submetidos a outras violações de direitos. Aos usuários, deve oferecer atividades que contribuam para ressignificar vivências de isolamento e de violação dos direitos, propiciando experiências favorecedoras do desenvolvimento de sociabilidades e atuando no sentido preventivo de situações de risco social (Documentos fornecidos pela SEMASDH).

2. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio – destinado a pessoas com deficiências e suas famílias, cuja finalidade é a prevenção de agravos que possam provocar o rompimento do vínculo familiar e comunitário do usuário. Sua centralidade é a inclusão social de pessoas deficientes e idosas por meio da equiparação de oportunidades, participação e desenvolvimento de sua autonomia. O público prioritário é formado por pessoas incluídas no Benefício de Prestação Continuada – BPC e devem ser integrados nos atendimentos de benefícios eventuais e programas ofertados no âmbito do SUAS e da Seguridade Social. Está previsto para 2015 que o município receberá subsídio por meio de cofinanciamento estadual.

O Município de Manaus tem como responsabilidade do órgão gestor da política de assistência social a operacionalização de Programas Sociais previstos pelas diretrizes nacionais, dentre os quais:

BPC na Escola – voltado para crianças, adolescentes e jovens, incluídos no Benefício de Prestação Continuada – BPC e que não tenham sido incluídos, por algum motivo, nas políticas de educação, saúde, assistência social, trabalho, conforme determina o programa. É preciso haver a identificação de barreiras enfrentadas por essa população quanto à sua inclusão nas diferentes áreas assistenciais e construir indicadores sociais. A produção desses indicadores deve ser feita mediante a aplicação de instrumento adequado, pela equipe de referência do CRAS. É um programa subsidiado pelo governo federal, com a dotação de R\$40,00 (quarenta reais) por entrevista realizada e inserida no sistema SUAS/WEB-BPC na Escola. O BPC na Escola cumpre um dos objetivos da Lei 8.742/93, que estabelece: “A habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária” (Art. 1.º, inciso IV).

BPC Trabalho e Acessuas – programa de promoção ao mundo do trabalho, desenvolvido em quatro eixos: articulação, encaminhamento, mobilização e monitoramento da trajetória. Destina-se aos adolescentes a partir de dezesseis anos, oriundos de famílias inseridas no Cadastro Único. Volta-se para a formação técnica inicial e continuada em cursos gratuitos ofertados pelas entidades de ensino técnico do Sistema S e Instituto Tecnológico – IFAM. É um programa em intersetorialidade de microcrédito, micro empreendimentos e intermediação de mão de obra. Nogueira e Miotto (2006 p. 3) apontam a intersetorialidade,

como um pilar estruturante da integralidade das ações, por esta razão as políticas sociais, trazem em suas agendas esta proposta para concretizar a proteção integral.

Outros Programas Sociais são disponibilizados às famílias, a partir da inclusão no Cadastro Único, dentre estes o Bolsa Família, a Carteira Interestadual do Idoso, Tarifa social de energia, Isenção de taxa para inscrição em concurso público, Programa Minha Casa Minha Vida, Pronatec, Contribuição da dona de casa e microempreendedor, Brasil sem Miséria, Brasil Carinhoso, Mais Educação.

O Programa minha casa minha vida, de iniciativa do Governo Federal, objetiva oferecer financiamento de moradias em área urbana a famílias de baixa renda. Sua operacionalidade é feita em parceria com estados, municípios, empresas e instituições da sociedade civil, sem fins lucrativos, de modo garantir o acesso à casa própria. Para que a pessoa tenha acesso à inscrição é preciso estar inscrita no Programa Bolsa Família e apresentar o Número de Inscrição Social – NIS. O trabalho de campo permitiu colher alguns depoimentos acerca da inclusão nesse programa, conforme segue:

Pela primeira vez na minha vida eu minha família temos a oportunidade de morar em nossa própria casa. Agora vamos deixar de andar sem rumo, vamos ter um endereço fixo, onde poderemos viver até o dia que Deus quiser, sem ter que sair com os cacarecos na cabeça vagando sem rumo, pedindo agasalho aqui e ali. Graças a Deus temos um governo que lembra dos pobres (Açucena, 46 anos, moradora em conjunto habitacional do Minha Casa Minha Vida, 2014).

Contribuição da dona de casa e microempreendedor é um programa criado para garantir à mulher, dona de casa que não exerce atividade de trabalho remunerado regido pela CLT, participe da Previdência Social como segurada facultativa. Trata-se de regulamento aprovado pelo Decreto n.º 3.048/99, a saber:

Com a aprovação do Regulamento da Previdência Social através do Decreto nº3.048/99, ela pode filiar-se a Previdência Social como segurada facultativa com a nomenclatura de dona-de-casa, independente da Emenda Constitucional nº 47. Os segurados facultativos são os que se filiam ao sistema previdenciário em razão de ser do seu desejo, porque querem participar dele ou nele permanecerem, é o caso dos não exercentes de atividades remuneradas como as donas-de-casa. Os segurados obrigatórios são os admitidos na Previdência Social por vontade da lei (In: A dona de casa e a previdência social).

Brasil sem Miséria: tem por objetivo promover a elevação da renda e criar condições de melhoria de vida da população. Deve ser feita a identificação das famílias em situação de extrema pobreza, que ainda não tenham sido incluídas em programas assistenciais, conforme suas necessidades. Os beneficiários devem ter renda familiar *per capita* de até setenta reais¹³.

Brasil Carinhoso: trata-se do mais novo programa criado pela Presidente Dilma Rousseff cuja grande finalidade consiste em assistir famílias que ainda vivem em estado de extrema pobreza. Tem por meta incluir, quatro milhões de famílias brasileiras que tenham em seu núcleo crianças com até seis anos de idade, com repasse de setenta reais para cada membro da família, em coauxílio ao programa Bolsa Família.

Mais Educação: é um Programa instituído por meio da Portaria Interministerial nº 17/2007 e regulamentado pelo Decreto 7.083/10. Trata-se de estratégia empregada pelo Ministério da Educação para ampliar a jornada escolar sob o viés da Educação Integral. Para o acesso a todos esses Programas é preciso apresentar o Número de Inscrição Social - NIS.

Eu me inscrevi várias vezes e não consegui nada durante anos, mas ao me inscrever no Minha Casa Minha Vida, entrei no Cadastro Único e consegui o Mais Educação, porque apresentei o NIS. Fui incluída e agora estou com meus filhos na escola em regime integral. Melhor ainda, passei a receber Bolsa Família. Agora só falta entrar na faculdade (Acácia, dona de casa, mãe de quatro filhos, vendedora ambulante. Novembro, 2014).

Temos claro aqui um exemplo de inclusão social sob o princípio da universalização do acesso aos bens e serviços “para os que necessitam da assistência”, conforme assinalado por Mota et al (2006 p.171). Neste caso, a beneficiária assou a receber Bolsa Família e teve assegurada a proteção aos filhos, pois seu trabalho exige longas jornadas de ausência de casa. Em Manaus, segundo dados obtidos junto à SEMMASDH, o Programa Bolsa Família assiste 107.530 famílias.

¹³ = O Plano Brasil Sem Miséria agrega transferência de renda, acesso a serviços públicos, nas áreas de educação, saúde, assistência social, saneamento e energia elétrica, e inclusão produtiva. Com um conjunto de ações que envolvem a criação de novos programas e a ampliação de iniciativas já existentes, em parceria com estados, municípios, empresas públicas e privadas e organizações da sociedade civil, o Governo Federal quer incluir a população mais pobre nas oportunidades geradas pelo forte crescimento econômico brasileiro. (MDS, 2014 p.26).

A oferta de proteção social especial feita nos Centros de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, denominação atribuída ao espaço físico no qual são implantados serviços municipais de atendimento psicossocial às famílias e indivíduos com fragilidade e rompimento de vínculos, em consequência de situações de ameaça e violação de direitos. É onde se operacionaliza o Programa de Atenção Integral Especializada às Famílias e Indivíduos – PAEFI, de acordo com a Portaria MDS nº. 440/2004.

A partir de 2009, quando se publicou a Resolução CNAS 109/2009, foram definidos cinco serviços socioassistenciais, considerados pilares da média complexidade, operacionalizados no espaço físico do CREAS, por suas equipes de referência. São eles:

1. Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI: atendimento e encaminhamento a famílias e indivíduos com situações identificadas de violência física, psicológica, negligência, violência, abuso e exploração sexual, afastamento do convívio familiar, tráfico de pessoas, situação de rua e mendicância, abandono, exploração do trabalho infantil e juvenil, descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família em decorrência de violações de direitos.
2. Serviço Especializado de Abordagem Social – deve ser realizado de forma continuada e programada, de modo a assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, indivíduos em trabalho infantil, exploração sexual, situação de rua, dentre outras situações de abandono, para que essas pessoas e suas famílias sejam identificadas, de modo a promover resoluções imediatas e posterior acesso à rede de serviços socioassistenciais, para inserção nos acompanhamentos psicossocial especializado, voltado para a superação das situações identificadas.
3. Serviço de Proteção Social a adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviço à Comunidade: tem por finalidade promover atenção socioassistencial e acompanhamento integral e integrado aos adolescentes e jovens domiciliados no Município de Manaus, que estejam cumprindo medida socioeducativa em meio aberto. Para a oferta desse serviço, devem ser observadas as diretrizes e legislações Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo – SINASE para cumprir o atendimento integralizado as outras políticas envolvidas no atendimento deste público.

4. Serviço de Proteção Especial para Pessoas com deficiência, Idosas e suas Famílias: tem a finalidade de intervir e acompanhar pessoas deficientes e idosas com grau de dependência, que tiveram sua situação agravada por violações de direitos como negligência, violência intrafamiliar e isolamento social. O serviço deve promover a autonomia, a inclusão social, e a melhoria da qualidade de vida do deficiente ou idoso e de seu cuidador.

5. Serviço Especializado para pessoas em situação de rua: esse serviço é desenvolvido por uma unidade especializada específica, denominada Centro POP. É um serviço direcionado a indivíduos e suas famílias, que utilizam a rua como meio de sobrevivência e moradia. Assegura-lhes acesso a serviços, higienização, alimentação, provisão de documentação civil e acompanhamento, de modo a resgatar seus vínculos afetivos, ou reconstruir novos projetos de vida voltados para a ruptura com a trajetória de rua.

Para a instalação de uma Unidade Especializada CREAS devem ser observados os seguintes princípios: matricialidade sociofamiliar, realização de buscas em seu território de abrangência, para diagnosticar e identificar indivíduos e espaços públicos com incidências de situações de risco, subsidiando o trabalho articulado com o poder judiciário e o sistema de garantia e defesa dos direitos sociais.

O trabalho social realizado no CREAS é feito pela Equipe de Referência e tem sua centralidade no acompanhamento de famílias, indivíduos ou grupos que tiverem seus direitos violados. Para tanto, os serviços devem contribuir para incluir com equidade, pessoas e grupos específicos, de modo a dar-lhes acesso a bens e serviços socioassistenciais, em perímetro urbano ou rural. Devem assegurar que ações circunscritas à Assistência Social tenham por centralidade a família e busquem a garantia da convivência familiar e comunitária.

Esse trabalho que nós realizamos permite uma percepção maior do que se passa na realidade de uma cidade como esta, que foi alçada à categoria de metrópole. Diariamente chegam pessoas nas mais diferentes situações. Recebemos pessoas doentes não só no físico, mas também na alma, às quais precisamos identificar quais as atitudes a serem adotadas. Isso provoca o amadurecimento profissional e humano de que precisamos. Gosto do que faço e pretendo me aprimorar sempre mais, para melhor atender a todos. (ACMN – assistente social. Manaus, 2015).

O Município de Manaus conta, atualmente, com dois CREAS, instalados nas zonas Centro Sul, e Norte. A previsão do gestor municipal é implantar novas unidades e atingir oito até o final de 2017, como forma de contemplar o município, de acordo com o quantitativo populacional.

Outros serviços oferecidos pela Proteção Social Especial em Manaus:

→ Unidade de Atendimento ao Autista – localizada no bairro Alvorada.

→ Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Os serviços são operacionalizados em duas modalidades:

→ Serviço de Acolhimento Institucional para Indivíduos e suas Famílias em Situação de Rua Amine Daou. Trata-se de atendimento em caráter contínuo, cuja finalidade é a de prestar acolhimento em unidade física adequada aos regulamentos e diretrizes emanados do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, visando condições de habitabilidade, higiene, segurança, acessibilidade e privacidade. É um serviço mantido por cofinanciamento federal mensal, no valor de quarenta mil reais, para cada unidade implantada.

→ Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes em cumprimento de medida protetiva. Tem por objetivo oferecer acolhimento provisório e excepcional para as crianças e adolescentes de ambos os sexos, citados acima, de conformidade com o artigo 98 da Lei federal 8.069, de 13 de julho de 1990. É um serviço mantido por cofinanciamento federal mensal, no valor de vinte mil, setecentos e vinte e três reais por unidade implantada.

O Município de Manaus realizou adesão de cofinanciamento federal para o reordenamento de toda a rede privada e estatal de serviços socioassistenciais, para acolhimento institucional, de modo a assegurar o cofinanciamento de piso de Alta Complexidade I¹⁴, no valor de cem mil reais mensais.

Programas Sociais desenvolvidos na Proteção Especial.

→ PAIR: Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infante Juvenil.

→ Passaporte para a Cidadania – destinado à população jovem e adulta em situação de rua, em faixa etária a partir de dezesseis anos, que não esteja incluído em nenhum programa e não receba qualquer benefício. A cada pessoa incluída é oferecido auxílio pecuniário em duas categorias: a) O beneficiário, na faixa etária de 16 anos incompletos, recebe o valor de meio salário mínimo; b) O beneficiário adulto recebe auxílio no valor de 70% do salário mínimo.

Serviços socioassistenciais oferecidos pela Proteção Social Especial, vinculados à Sede da Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos:

→ Serviço de Proteção às pessoas em Situações de Calamidade e Emergências: volta-se para a locação de desabrigados em alojamentos provisórios, provisão de materiais, conforme as necessidades detectadas. Esse trabalho é realizado de acordo com a Resolução nº. 109, de 11.11.2009 – que aprova a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

→ Auxílio Aluguel – trata-se auxílio moradia, mantido pelo orçamento municipal, oferecido a famílias vitimizadas em situações por calamidade e emergência, no valor de trezentos reais, segundo a Lei Municipal nº. 1666/2012.

Observa-se, a exemplo do que expõe Aldaíza Sposati, nesse trabalho a exclusão caminha ao lado da inclusão, pois uma elimina a outra. Para que frutifique é preciso ter domínio do conhecimento acerca de padrões considerados básicos para a vida humana, em que não se pode omitir questões fundamentais como a dignidade, os direitos de cidadania que se contrapõem às situações de indigência e que precisam ruptura e esta só é possível com medidas de inclusão. O depoimento da assistente social registrado na página 98 permite inferir que o trabalho do CREAS aponta para êxitos futuros.

¹⁴ = Art. 6º O Piso de Alta Complexidade I constitui-se no cofinanciamento federal dos seguintes serviços socioassistenciais prestados pelas unidades de acolhimento e abrigo: I. Albergue; II. Família Acolhedora / Substituta; III. Abrigo; IV. Casa Lar; V. República; VI. Moradias provisórias

3.4 – O trabalho dentro dos Cras: análise aos relatórios do Censo Suas.

Neste item será apresentado o trabalho realizado nas unidades de CRAS, por zona da cidade, e as respostas oferecidas ao que é solicitado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS.

O Censo Suas é um instrumento de monitoramento introduzido na gestão da política de assistência social, pelo qual são fornecidas informações que permitem acompanhar e avaliar a execução de programas, serviços e benefícios prestados à população, de modo a garantir intervenções planejadas de acordo com o conhecimento de realidades (CENSO SUAS, 2010 p.10). Vejamos:

O Censo Suas é um processo de monitoramento que coleta dados, com o emprego de um formulário eletrônico a ser preenchido pelas Secretarias e Conselhos de Assistência Social dos Estados e Municípios. É realizado anualmente, desde 2007, com ação integrada entre a Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI e foi regulamentado pelo Decreto n.º 7.334, de 19 de outubro de 2010. O levantamento também avalia a execução e os resultados dos programas, serviços e benefícios oferecidos à população, assim como norteia tomadas de decisão sobre as políticas públicas do ministério. O Censo Suas é utilizado para a construção de indicadores, como o Índice de Desenvolvimento do Cras – IDCRAS e os indicadores do Pacto de Aprimoramento da Gestão (In: <http://www.mds.gov.br/censo-suas>).

A análise aos questionários preenchidos e apresentados à SEMMASDH¹⁵ foi precedida por estudo acerca do total de bairros que formam a área de abrangência de cada unidade de Cras, assim como o total populacional de cada bairro, de modo a conhecer o total de pessoas a serem assistidas, conforme sua identificação em situação de vulnerabilidade. Esse estudo foi feito junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, em dados fornecidos pelo Censo 2010.

A análise foi feita de acordo com a divisão em zonas, tendo a zona norte sido escolhida para o início do estudo, por ser esta a que possui maior quantidade de Cras implantados e por ser que apresenta a segunda população mais numerosa da cidade.

Os Cras implantados na Zona Norte contam com um total de 726.546 habitantes em sua área de abrangência, formados por sessenta e oito bairros.

¹⁵ Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos.

O maior quantitativo populacional é apresentado pelo bairro Amazonino Mendes: 223.964 habitantes. Muitos registros de dados postos para análise ensejaram dúvidas quanto à sua veracidade, por esta razão a pesquisa foi estendida a outras instituições, conforme será exposto no corpo deste trabalho.

As dúvidas surgiram ao se examinar as respostas sobre negligência e violência, tratadas como categorias diferenciadas na aplicação do Censo suas, embora sejam faces de um mesmo problema. Há respostas que afirmam a não ocorrência de nenhuma forma de violência em todo o território que compõe a área de abrangência. Não há ocorrência de nenhum ato de negligência contra qualquer pessoa. De igual modo, não se encontra em nenhum lugar a prática de tráfico de drogas ilícitas, do uso dessas substâncias e outras consideradas lícitas.

A leitura de jornais e outras publicações oferecem matéria que se contrapõem a tais afirmações, pois em toda a cidade a frequência diária de atos violentos praticados contra pessoas de diferentes faixas etárias mostra um cotidiano hostil a perpassar o cotidiano de nossa sociedade. E o mais notório é que são cometidos em todas as zonas que dividem a cidade. Pelas informações constantes no questionário do Censo Suas não ocorrem práticas de negligência nem de violência em nenhum dos bairros que compõem as áreas de abrangência dos CRAS.

Com base nessas dúvidas foram iniciadas buscas junto a órgãos que tratam da violência em seu cotidiano operacional: Delegacia Especializada de Crimes contra a Criança e o Adolescente e Vara Especializada em Crimes Contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes. Outras Delegacias foram procuradas, mas não houve receptividade à solicitação. Apenas as instituições citadas acima acolheram o pedido e forneceram dados que permitem realizar a análise a que nos propusemos.

Tomando por referência as diretrizes estabelecidas pela Norma Operacional Básica da Política Nacional de Assistência Social, (2012 p.119) “os instrumentos de gestão se caracterizam como ferramentas de planejamento técnico e financeiro da Política e do SUAS, nas rês esferas de governo, tendo por parâmetro o diagnóstico social” e afirmações que atestem a não ocorrência de violência ou negligência denotam o desconhecimento completo do território em que o CRAS está situado. Os veículos de comunicação mostram o contrário, daí na razão por trazer dados que revelam relações sociais e intrafamiliares inadequadas para o convívio social.

Uma questão elementar se coloca nesta discussão, o compromisso do profissional, parafraseando o inesquecível educador Paulo Freire, não há como assumir um compromisso verdadeiro com a realidade e com o que ela nos apresenta, se dela fazemos uma leitura

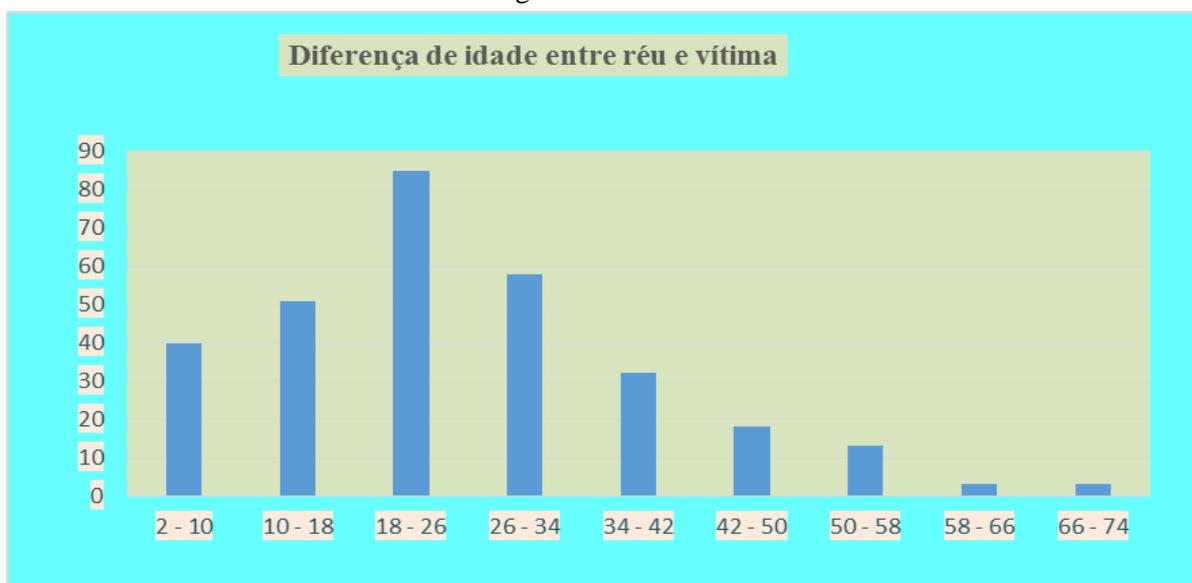
ingênuas. Para esse trabalho foram contratados trabalhadores com formação acadêmica, portanto não há lugar para o descompromisso. O resultado da busca empreendida em órgãos da Segurança Pública e do Poder Judiciário é exposto em dados estatísticos, fornecidos por estas duas instituições, conforme se apresenta abaixo.

2.4.1 Estatística Descritiva dos processos acompanhados pela Vara Especializada em Crimes Contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes, no ano de 2014.

Os dados a seguir foram coletados e posteriormente analisados a fim de elaborar um perfil dos crimes praticados contra a dignidade sexual de crianças e adolescentes na Cidade de Manaus.

Primeiramente são apresentados os intervalos de idade entre as vítimas e seus algozes, de modo a conferir maior visibilidade do problema, independente da faixa etária. Empregou-se o gráfico de colunas, por permitir comparações do tipo buscado nesta análise. As colunas apresentam intervalos do seguinte modo: horizontal – diferença de idade entre os envolvidos. A coluna vertical apresenta a frequência de cada uma, observando-se o espaço de 18 a 26 anos da idade entre o acusado e a vítima.

Gráfico n.º 7: Perfil dos crimes contra a dignidade sexual de menores na Cidade de Manaus.



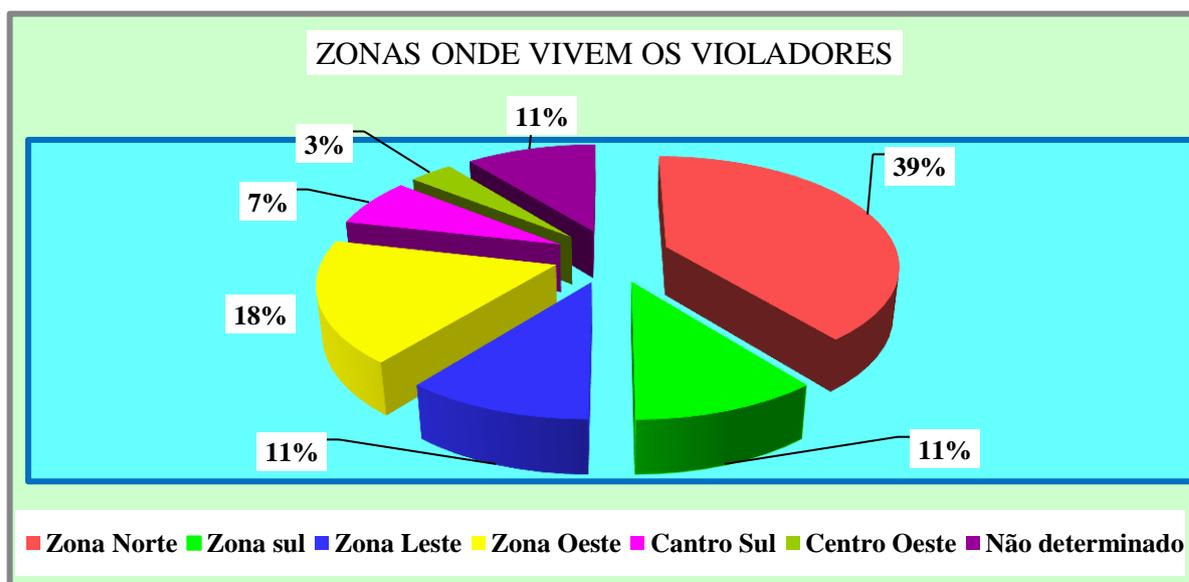
Fonte: Vara Especializada em Crimes Contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes do TJAM. Pesquisa realizada no período de setembro de 2014 a maio de 2015.

O estudo acerca das respostas oferecidas no preenchimento do formulário Censo Suas identifica afirmações sobre duas questões: a negligência e a violência. A exemplo temos o Cras Cidade Nova, com área de abrangência de vinte e três bairros, onde não se aponta a ocorrência de nenhum problema de negligência contra idosos, contra crianças e adolescentes e contra deficientes. De igual modo afirma-se a não ocorrência de violência, em nenhuma categoria solicitada: contra mulheres, homens, crianças e adolescentes, deficientes, idosos, outras situações de violência no território.

O relatório apresentado pela Delegacia Especializada de Crimes contra a Criança e o Adolescente mostra a ocorrência de 4.996 crimes em 2013, nas categorias: violência sexual, violência física e psicológica, exploração de trabalho e outras formas de violência, somente contra a faixa etária entre zero e dezoito anos incompletos. A autoria dos crimes, apresentada por zona de moradia aponta a zona norte com percentual de 22%, inferior, apenas aos cometidos na zona leste, que registra igualmente a não ocorrência de negligência e violência.

Os dados obtidos junto à Vara Especializada de Crimes Contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes, cuja atribuição abrange apenas os crimes sexuais, aponta a incidência de crimes praticados na zona Norte com percentual de 39%, conforme o gráfico abaixo.

Gráfico n.º 8: residência dos violadores, por zona da cidade.



Fonte: Vara Especializada em Crimes Contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes do TJAM, maio de 2015.

O mínimo que se pode atribuir a um resultado como esse apresentado num documento que deve retratar a qualidade de um trabalho, cuja finalidade é demonstrar níveis de alcance em todo o território nacional, com vistas a aperfeiçoar a gestão do sistema fortalecido na qualidade dos serviços oferecidos à população é sua inocuidade. As informações transmitidas devem expressar o que de mais real se possa produzir. Não é o que se percebe no teor dos documentos analisados. Há uma discrepância entre os dados oferecidos pelo sistema de segurança pública e o poder judiciário comparados aos que obtivemos na Secretaria Municipal da Mulher Assistência Social e Direitos Humanos.

A mesma experiência ocorre com os questionários das demais zonas, conforme estatística apresentada Delegacia Especializada de Crimes contra a Criança e o Adolescente – DEPCA, no mês de agosto de 2013, os crimes denunciados foram praticados na ordem expressa no quadro a seguir:

Quadro n.º 11: Quadro demonstrativo das zonas de moradia das vítimas.

Zona de moradia das vítimas	Violência física e psicológica		Violência sexual		Explor. de trabalho		Outras formas de violência		Total		Geral
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
Norte	131	165	42	267	-	-	123	356	296	788	1.084
Sul	91	94	15	121	01	-	88	196	195	411	606
Leste	192	195	41	359	01	-	144	405	378	959	1.337
Oeste	123	133	27	166	-	-	111	256	261	556	817
Centro Oeste	90	96	13	95	-	01	100	197	203	388	591
Centro Sul	65	68	07	84	-	-	81	166	153	318	471
Rural	02	04	02	12	-	-	04	05	08	21	58
Outr. Municíp.	08	04	02	23	-	-	09	15	19	42	122

Estatística da violência contra crianças e adolescentes no ano de 2013 – em Manaus no período de janeiro a dezembro. Fonte: DEPCA.

Na zona leste, que apresenta os maiores índices de violência, conforme os dados do segurança pública e do poder judiciário, apresentados anteriormente, também as informações apresentam um território sem nenhum tipo de violência, semelhante às respostas apresentadas em Cras da zona norte, com população de 266.418 habitantes.

Como se pode conceber que um território formado por dez bairros, com população nessa ordem não apresente nenhum tipo de violência identificada pelo Cras. No entanto, ao responderem questão acerca das características desse mesmo território, apontam tráfico de drogas e criminalidade alta, como problemas em sua área. Depreende-se que não há atenção

na elaboração de tais documentos, portanto, a resposta é oferecida sem nenhuma base de conhecimento.

Avançando a análise, percebe-se a falta de articulação com a rede socioassistencial instalada no território. À pergunta sobre tipos de articulação com outras políticas públicas revelam certa fragilidade.

Os quesitos são destinados a saber se o Cras interage com: 1) a rede de proteção social básica; 2) com unidades conveniadas da rede de proteção social básica; 3) com unidades conveniadas da rede de proteção social especial; 4) com serviços de saúde; 5) com serviços de educação; 6) com órgãos que tratam de trabalho e emprego; 7) com órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos; 8) com serviços de segurança alimentar; 9) com programas de segurança pública; 10) com a coordenação municipal do Programa Bolsa Família; 11) com Conselho Tutelar; 12) com Conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos; 13) INSS. As respostas oferecidas estão organizadas na tabela abaixo.

Quadro n.º 12: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Norte.

Cras e Zonas	Quesito apresentado	Como se articula
Zona Norte	Rede de proteção social básica.	Interage conforme as diretrizes estabelecidas.
	Coordenação do PBF.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.	Não há nenhuma articulação*.
	Conselhos de Políticas Públicas e de defesa de direitos.	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Programas de segurança pública.	
	Instituto Nacional de Seguro Social.	
Alfredo Nascimento	Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.	Recebe pessoas encaminhadas, faz encaminhamentos e troca informações com órgão para aquisição de documentos; encaminha e recebe usuários, troca informações e realiza atividades em parceria.
	Serviços de saúde.	Sabe da localização, mas não realiza nenhuma atividade.
	Órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos.	Recebe pessoas encaminhadas, faz encaminhamentos e troca informações com órgão para aquisição de documentos.
	Conselho Tutelar.	Encaminha e recebe usuários, troca informações e realiza atividades em parceria.
	Interagir conforme as diretrizes estabelecidas significa estar em sintonia com essas instituições em todas as circunstâncias em que a rede de proteção social básica atua, assim como em relação ao	

Leitura analítica de questionários respondidos em setembro – 2014 referentes ao Censo Suas de agosto/2014.

Fonte: pesquisa realizada no período de setembro/2014 a janeiro/2015 – SEMMASDH.

A preocupação que surge está na falta de qualquer articulação com os órgãos que estão na base do sistema de garantia de direitos, razão pela qual explica essa dissintonia. Como não reconhecer a importância de órgãos como o Conselho de Educação, que têm por missão a promoção e a defesa de direitos humanos, como a educação. A Defensoria Pública – criada para suprir as necessidades de quem não pode arcar com as despesas ao constituir um advogado para representá-lo em processo judicial.

Ao Cras compete assistir o público identificado com o perfil dos destinatários da assistência social apoiado no conhecimento e na devida articulação com órgãos que ofereçam orientação e a defesa jurídica sem ônus para o cliente, que pode ser pessoa física, jurídica sem fins lucrativos e associações comunitárias sem recursos financeiros para tais despesas.

O Ministério Público é outro órgão importantíssimo. Sua formação compreende o Ministério Público da União: composto pelo Ministério Público Federal, pelo Ministério Público do Trabalho, pelo Ministério Público Militar e do Distrito Federal e pelo Ministério Público dos Estados.

O Ministério Público comporta núcleos especializados em assuntos referentes à criança e ao adolescente, pessoas deficientes, entre outros. A dissociação do trabalho de um Cras de todos esses órgãos resulta numa ação improfícua, que jamais alcançará as metas de uma política que se pretende ousada, como a Política Nacional de Assistência Social sob os auspícios do Suas em seus objetivos e princípios organizativos:

Integrar a rede pública e privada, com vínculo ao SUAS, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social [...] Integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; Intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais (NOB-SUAS 2012, incisos VIII dos Objetivos; III e IV, Princípios organizativos do SUAS.

As instituições que operacionalizam a proteção social especial em forma de convênio realizam o trabalho junto a uma população a quem não foi dado acesso a serviços e políticas públicas para atender suas necessidades caracterizadas por risco social. A falta de articulação

demonstra o desconhecimento da política em si. Reitera-se o desconhecimento de como o trabalho precisa ser realizado de forma interativa.

O conhecimento da realidade enriquece o trabalhador, situa-o concretamente no contexto em que atua. Somente quando a realidade nos instrui é que podemos transformá-la. A interação entre os saberes permite a aprendizagem necessária a cada estágio de sua vida. Segundo Vygotsky (2001 p.63) "o comportamento do homem é formado por peculiaridades e condições biológicas e sociais do seu crescimento".

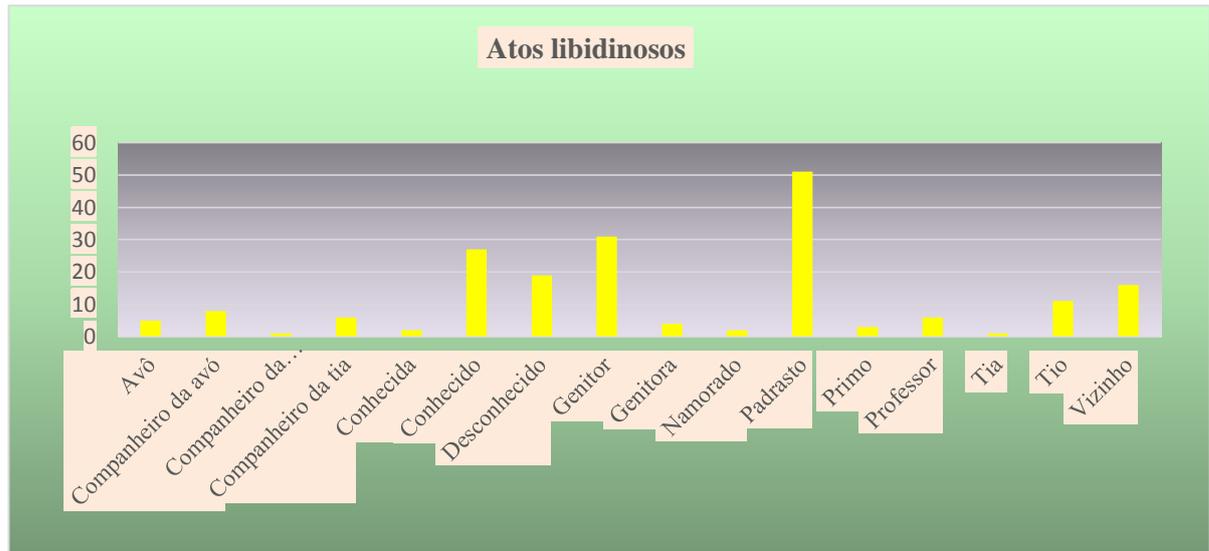
As pessoas, em qualquer tempo, encontram-se em constante processo de aprendizagem. A interação com os órgãos existentes na área de abrangência permitirá conhecer singularidades do território, sobre as quais será possível refletir e buscar as soluções necessárias. Aí está o vir-a-ser que caracteriza a realidade. Conforme Heráclito de Éfeso (1983 p.105) É na “multiplicidade contraditória que surge a unidade dialética que nos permite algum conhecimento, ainda que passageiro”. É preciso o olhar atento para perceber que o trabalho proposto pelo Suas é exatamente o de transformação da realidade de milhares de famílias em situação de extrema pobreza.

Paulo Freire em sua obra *Conhecer para transformar* indica que a necessidade de reduzir a distância entre o que é falado e o que é feito, de modo que a fala se reflita na prática. Acrescenta-se a isso que se houvesse o conhecimento da realidade no território, não haveria espaço para afirmações, com as que tornaram necessária a busca em outras fontes, para conhecer os tipos de violência ou negligência presentes nas relações sociais de pessoas residentes nas áreas de abrangência, confrontando-se as informações com as encontradas nas respostas ao Censo Suas pelos Cras das diferentes zonas da cidade.

Pelo que foi oferecido pelas instituições antes mencionadas, as relações intrafamiliares são permeadas por crimes, que vitimizam as pessoas, no caso aqui apresentado, crianças e adolescentes na faixa etária de zero a dezoito anos incompletos, nas categorias atos libidinosos, conjunção carnal, conjunção anal e conjunção carnal e anal.

Os dados obtidos ensejaram a elaboração de um gráfico apresentado na página a seguir:

Gráfico n.º 9: Frequência de parentesco entre os casos de atos libidinosos.



Fonte: Vara Especializada em Crimes Contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes do TJAM. Pesquisa realizada de no período de setembro-2014 a maio de 2015.

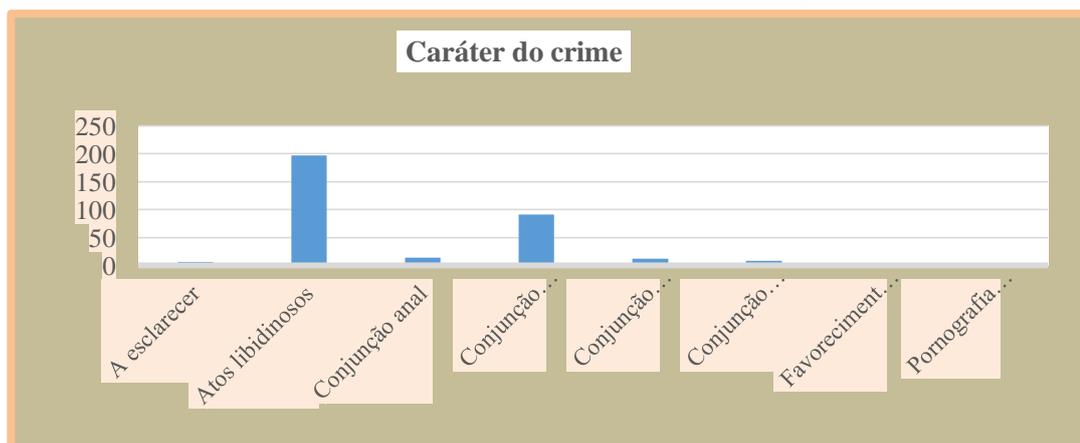
Conforme é apontado no gráfico acima, os crimes são praticados por pessoas que deveriam protegê-las. Mas que ao contrário, são seus algozes.

A esse mesmo exemplo temos os crimes de conjunção carnal praticados nas relações intrafamiliares que vitimizam crianças e adolescentes entre zero e dezoito anos incompletos e que não são do conhecimento do Cras. São problemas a serem trabalhados conjuntamente com a proteção social especial, mas não havendo o trabalho interativo, a sociedade deixa de receber ações que lhe tragam, entre outros benefícios, a educação. Pela educação as pessoas se transformam e podem transformar o mundo. O PAIF deve operar de forma interativa com os moradores, as famílias, grupos de moradores, de modo conhecer suas relações familiares, criar proximidade e estabelecer confiança nas pessoas. As ações compartilhadas permitem o processo educativo de forma interativa, mediados pelo mundo. Para que haja a mediação é preciso a vigilância social, a busca ativa, pilares indissociáveis na operacionalidade do Suas.

O Sistema de Vigilância Social constitui-se em um sistema informatizado de estudos territorializados das diversas situações de vulnerabilidade e risco detectadas, apontando proposições adequadas ao seu enfrentamento, o que implica no monitoramento e constante atualização dessas situações. Assim, a Vigilância Social é assumida como função de prevenção dessas situações e considerada como garantia de cobertura e qualidade dos serviços oferecidos aos usuários, pois é através dos estudos territorializados que pode-se formular respostas que promovam impactos que venham reverter tais situações apresentadas (GONÇALVES, 2009 p. 13).

Por meio da vigilância, podem-se identificar situações de vulnerabilidade e risco existentes em famílias e em indivíduos residentes no território abrangido pelo Cras. É o instrumento pelo qual se organiza o sistema de notificação das violações de direitos. Também subsidia a Proteção Social Básica e a Proteção Social Especial em planos, diagnósticos e em análises do Cadastro Único de Programas Sociais. Sua aplicação pode prevenir situações como as que estão registradas no gráfico a seguir:

Gráfico n.º 10: Caráter dos Crimes sexuais praticados contra crianças e adolescentes



Fonte: Vara Especializada em Crimes Contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes do TJAM.

Os crimes contra a dignidade sexual têm previsão no Código Penal Brasileiro, a partir de seu art. 213, que com as alterações operadas a partir da Lei 12.015, de 07.08.2009, define o crime de estupro, estabelecendo a reprimenda estatal correspondente. Consiste o estupro, a partir da vigência da Lei 12.015, de 07.08.2009, na prática de constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, a ter conjunção carnal com alguém ou praticar ou permitir que com a vítima seja praticado outro ato libidinoso, não necessariamente a conjunção carnal.

Antes da prefalada alteração legislativa, havia distinção entre estupro (que se consumava pela cópula vaginal sem o consentimento da vítima), atentado violento ao pudor (coito anal, sem o consentimento da vítima) e ato libidinoso (práticas diversas do coito vaginal ou anal, mas igualmente ofensivas à liberdade sexual).

Com o advento da Lei 12.015, de 07.08.2009, qualquer ato ofensivo à dignidade sexual, como toques inadequados, beijos lascivos, penetração com outros instrumentos que não o membro viril e demais atos de indignidade contra a vítima, desde que não permitidos por esta, caracterizam a prática de estupro, sendo que a graduação da pena dependerá da gravidade da conduta do sujeito ativo do crime.

De igual modo, a retromencionada alteração do Código Penal Brasileiro também operou modificações no que respeita à prática de atos contra a dignidade sexual de criança, a partir da redação dada ao art. 217-A.

Com efeito, a lei em vigor penaliza com maior ênfase, atos atentatórios à dignidade e liberdade de criança, adolescente ou vulnerável (considerando-se estas últimas, as pessoas que, por enfermidade ou deficiência mental, não têm o necessário discernimento para consentir com a prática sexual).

Questões desta natureza, embora constituam assunto de área jurídica, seriam identificadas em ações de levadas a efeito pelo eixo Vigilância de riscos e vulnerabilidades. O conhecimento subsidiaria a elaboração de projetos de intervenção, pelos quais a incidência de violações ensejem necessidades de promover proteção à população. E mais, a atuação da rede socioassistencial instalada na área proveria a população com a oferta dos serviços pertinentes. É preciso, primeiramente, o estabelecimento de relações interativas com os sujeitos coletivos ou individuais, trazê-los ao protagonismo e desta maneira as ações seriam decididas coletivamente. Documento oficial indica que,

As relações dos sujeitos, sejam elas individuais ou coletivas, com padrões de desenvolvimento geradores de desigualdade, tendem a produzir situações de fragilidades desses sujeitos, dos seus grupos de sociabilidade e dos territórios onde se encontram inseridos. Essa perspectiva possibilita reconhecer a descontinuidade ou mesmo a ausência de investimento estatal nos territórios e nos indivíduos, bem como as situações de estigma e desamparo que engendram ou reforçam condições de fragilidade. Por outro lado possibilita a compreensão das capacidades e potencialidades dos sujeitos para enfrentar as situações de risco e exclusão decorrentes destas interações (Brasil, 2010 p. 76).

Portanto, é necessário conhecer as vulnerabilidades para preveni-las e para isso devem ser criados e implantados programas e projetos, cujo alcance garanta sua redução ou sua correção, pois a inação pode resultar em riscos maiores e, conseqüentemente, ampliem sua exclusão e a pobreza. O Cras que apoiar seu trabalho na observância às diretrizes estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social, sem dúvida alcançará níveis qualitativos de excelência, o que beneficiará a população de forma profícua. O MDS (2012 p.5) recomenda que,

[...] se faz necessário desenvolver métodos e meios para identificar quais famílias se encontram em maior vulnerabilidade no interior de cada território. Se precisamos conhecer e reconhecer as diferenças e desigualdades que distinguem os territórios, igualmente necessitamos conhecer as singularidades das famílias e, por conseqüência, reconhecer os

distintos graus de vulnerabilidades daquelas que habitam um mesmo território. A identificação dessas famílias e sua inclusão nos serviços, programas, projetos ou benefícios do SUAS materializa grande parte dos objetivos da Vigilância Socioassistencial, tornando real a contribuição dessa área para a efetivação da proteção social e dos direitos socioassistenciais.

O que se apresenta nas respostas ao Censo Suas permite inferir que a ação dos Cras carece de um trabalho rigoroso de conhecimento e interação com as instituições sediadas no seu território, como também com as demais instituições que formam a rede socioassistencial. A leitura aos demais resultados obtidos no Censo Suas poderá enriquecer esta análise, pois nela é possível observar reiteradas declarações de não haver articulação, exatamente com órgãos, como o Conselho Tutelar, que tem para si a função de tratar as questões inerentes ao descumprimento da Lei 8069/90 e, no município, lei subsidiária municipal que completa sua competência. O Conselho Tutelar representa uma vitória da democracia participativa que garante no texto constitucional promulgado em 1988, a garantia da proteção à criança e ao adolescente. A Constituição brasileira de 1988 determina:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão (Artigo 277).

O dever da sociedade e do Estado tem seu nascedouro na família, foco de todo o trabalho da proteção social básica – mister atribuído aos Cras. Não articular-se, portanto, é virar as costas para a proteção integral, consagrada no texto constitucional. O Conselho Tutelar – órgão protetor dos direitos da criança e do adolescente tem estabelecido no Artigo 136 da Lei 8.069/90 a função de escutar, orientar, aconselhar e dar encaminhamento às denúncias conforme a demanda. Se for tratado como parceiro do Cras nos trabalhos por ele executado, muito pode ser realizado, principalmente no acompanhamento das ações levadas a efeito no Serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, cujo trabalho volta-se para: a convivência social, o direito de ser e a participação.

O fortalecimento de vínculos familiares e comunitários procura estimular o convívio social e familiar, a formação da identidade, a construção de processos de sociabilidade, os laços sociais, às relações de cidadania, a convivência social, com aprendizado para expressar

capacidades sociais como: demonstrar emoção e ter autocontrole; ser cortês, comunicar-se, estabelecer novas relações sociais conviver socialmente em família, grupos e território. Conforme a Política Nacional de Assistência Social (2012)

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). Promove o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Visa, também, incluir as pessoas com deficiência, e deve ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização. Os serviços de proteção social básica são executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS.

Não se encontra entre os registros constantes no Censo Suas atividades que indiquem a interatividade com órgãos da sociedade civil, e governamentais, razão pela qual estão insulados, num trabalho praticamente inócuo. Conforme aponta Couto et al (2010 p.174),

Do ponto de vista da proteção social básica, passa a ser imperativo que se construam metodologias de trabalho social que possibilitem aproximações e interações com estes núcleos familiares contemporâneos, visando à ampliação de sua capacidade de ação e resolutividade no enfrentamento de suas fragilidades e necessidades. Na construção de metodologias o desafio é então o de recolocar o cidadão e sua família não mais como objeto da intervenção, mas como sujeito ativo e co-protagonista dessa intervenção, com voz e decisão nos encaminhamentos de suas demandas.

A exposição segue igual metodologia à empregada nas tabelas anteriores, que tratam da mesma matéria.

Quadro 13: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo SUAS – Zona Norte.		
Zona Norte	Quesito apresentado	Como se articula
	Rede de proteção social básica.	Interage conforme as diretrizes estabelecidas.
	Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção básica.	

CRAS Amazonino Mendes	Coordenação do PBF.	Não há nenhuma articulação.
	Serviços de saúde.	
	Serviços de educação.	
	Serviços de segurança alimentar.	Sabe da localização, mas não realiza nenhuma atividade.
	Conselho Tutelar.	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Programas de segurança pública.	Recebe pessoas encaminhadas, faz encaminhamentos e troca informações com o órgão para aquisição de documentos.
	Conselhos de Políticas Públicas e defesa de direitos.	
	Organizações não governamentais.	
Órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos.		

Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.

Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Norte.

	Quesito apresentado	Como se articula
Cras Cidade Nova	Rede de proteção social básica.	Interage conforme as diretrizes estabelecidas.
	Órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos.	
	Coordenação do PBF.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção básica.	
	Conselho Tutelar.	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Serviços de segurança alimentar.	
	Serviços de Segurança Pública.	
	Conselhos de Políticas Públicas e defesa de direitos.	
	Serviços de educação.	
	Serviços de saúde.	
	Organizações não governamentais.	
	Movimentos sociais locais.	

*Novamente essa resposta comprova a inobservância ao que estabelece a NOB-SUAS: integralidade da proteção social. Não interagir representa o despreparo profissional que não permite perceber o caráter intersetorial de suas atividades, por isso não consegue estabelecer a integração e a articulação da rede socioassistencial em que atua, com as demais políticas e órgãos setoriais.

Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.

Cras N. S. da Conceição	Quesito apresentado	Como se articula
Declara interagir com todos os elementos constantes em sua rede.		
Figura 4: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Norte.		
	Quesito apresentado	Como se articula
	Rede de proteção social básica.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.	
	Coordenação do PBF.	
	Serviços de educação.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção	

Cras Terra Nova	básica.	Interage conforme as diretrizes estabelecidas.
	Conselho Tutelar.	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Serviços de segurança alimentar.	
	Serviços de Segurança Pública.	
	Órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos.	
	Conselhos de Políticas Públicas e defesa de direitos.	Não se articula
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Organizações não governamentais.	
Movimentos sociais locais.		
Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.		

As respostas acerca da falta de articulação com importantes instâncias sociais, entre estas os movimentos sociais locais, as organizações não governamentais e reiteradamente, os Conselhos de Políticas Públicas e de defesa de direitos. Não está sendo observado o princípio que rege a implantação de um Cras, que tem atribuída a si o dever de realizar o trabalho em sistema de rede socioassistencial. Essa rede é composta por instituições que oferecem serviços assistenciais em diferentes áreas, em sua base territorial. Para tanto, deve inicialmente identificar os órgãos que compõem essa rede e estabelecer a articulação e intersetorialidade dos serviços.

Observa-se a necessidade de efetivar o monitoramento aos trabalhos, identificar as fragilidades na operacionalização a política e criar mecanismos e estratégias que possibilitem o alcance dos objetivos da política. A Norma Operacional Básica (2012, art. 99, p.30) aponta que,

O monitoramento do SUAS constitui função inerente à gestão e ao controle social, e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento dos objetivos e metas. Realiza-se por meio da produção regular de indicadores e captura de informações.

Constata-se que a falta de monitoramento por parte do órgão gestor da assistência social no município implica nessa falta de acuidade na elaboração das informações. Esses questionários do Censo Suas são aplicados desde 2007 e não se faz uma análise do que é oferecido, apenas transcreve-se para o sistema. As respostas que suscitaram a necessidade de busca em outros órgãos oficiais são reiteradas na maioria dos questionários. A exceção cabe

aos Cras Nossa Senhora da Conceição – na zona norte, Cras União – na zona centro sul, Cras Redenção – na zona centro oeste e aos Cras Alvorada I, Alvorada II e Glória – na zona oeste.

Quadro 14: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Sul.		
	Quesito apresentado	Como se articula
Betânia	Rede de proteção social básica.	Interage conforme as diretrizes estabelecidas.
	Coordenação do PBF.	
	Serviços de educação.	
	Serviços de segurança alimentar.	
	Conselho Tutelar.	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Organiz. não governamentais.	
	Movimentos sociais locais.	
	Associações comunitárias.	
	Órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos.	
	Serviços de saúde	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção básica.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção especial.	
Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.		
Serviços de Segurança Pública.		
Conselhos de políticas públicas e defesa de direitos.		

Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.

Figura 6: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Sul.		
	Quesito apresentado	Como se articula
Cachoeirinha	Rede de proteção social básica.	Interage conforme as diretrizes estabelecidas.
	Coordenação do PBF.	
	Serviços de educação.	
	Serviços de segurança alimentar.	
	Conselho Tutelar.	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Organiz. não governamentais.	
	Movimentos sociais locais.	
	Associações comunitárias.	
	Órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos.	
	Serviços de saúde	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Conselhos de políticas públicas e defesa de direitos.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.	
Unidades conveniadas da rede de proteção básica.		
Serviço de segurança pública.		

Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.

Quadro 15: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Sul.		
	Quesito apresentado	Como se articula
	Rede de proteção social básica.	
	Serviços de segurança alimentar.	
	Conselho Tutelar.	
	Coordenação do PBF.	

Cras Crespo	Serviços de educação.	Interage conforme as diretrizes estabelecidas.
	Serviços de segurança alimentar.	
	Conselho Tutelar.	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Organiz. não governamentais.	
	Movimentos sociais locais.	
	Associações comunitárias.	
	Órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos.	
	Serviços de saúde	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção básica.	
	Serviço de segurança pública.	Não se articula de nenhuma forma
Conselhos de políticas públicas e defesa de direitos.		
Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.		
Zona centro sul Cras União	Quesito apresentado	Como se articula
	Declara interagir com todos os elementos constantes em sua rede.	
Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.		
Figura 16: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Leste.		
Cras Jorge Teixeira	Rede de proteção social básica.	Interage conforme as diretrizes estabelecidas.
	Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.	
	Serviços de saúde.	
	Órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos.	
	Coordenação do PBF.	
	Conselho Tutelar.	
	Serviços de educação.	Não interage.
	Unidades conveniadas da rede de proteção básica.	
	Serviços de educação.	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Serviços de segurança alimentar.	
	Serviço de segurança pública.	
	Conselhos de políticas públicas e defesa de direitos.	
Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.		

Este CRAS declara não interagir com sete instâncias da rede socioassistencial. A questão remete novamente para a necessidade de um monitoramento efetivo, que dê conta de questões inerentes à qualidade e ao volume de serviços oferecidos e os resultados obtidos com esse trabalho, em cumprimento ao que estabelece o Artigo 104 da NOB-SUAS (2012 p.31), que determina,

Em âmbito municipal e do Distrito Federal, o monitoramento do SUAS deve capturar e verificar informações *in loco*, junto aos serviços prestados em rede socioassistencial, sem prejuízo da utilização de fontes de dados secundárias utilizadas pelo monitoramento em nível nacional e estadual.

O monitoramento permitiria perceber se o CRAS conta com pessoal em número adequado à demanda, se tem capacidade de atendimento pra toda a população identificada em vulnerabilidade residente em sua área de abrangência, enfim, se a metodologia empregada nas ações está em consonância com as ferramentas oferecidas pelo MDS e como se articula com a rede socioassistencial de seu território. Couto et al (2010 p.175) indicam que,

A complexidade social encontrada nos territórios com alto índice de vulnerabilidade exige intervenções que contemplem uma dimensão relacional, fundamentada num conjunto de abordagens individuais, grupais e territoriais, e que contenham um caráter multidimensional, com vista a ativar as sinergias de um amplo rol de procedimentos, articulados à rede socioassistencial, às dinâmicas e movimentos locais e às várias políticas setoriais. O que supõe recorrer a abordagens interdisciplinares, que num diálogo amplo, façam convergir em uma unidade de propósitos, diferentes conhecimentos e saberes, práticas e iniciativas.

Quadro 17: Análise de respostas obtidas nos questionários Censo Suas – Zona Leste.		
Zona leste	Quesito apresentado	Como se articula
São José III	Rede de proteção social básica.	Não realiza reuniões periódicas e não acompanha os encaminhamentos. Não troca informações.
	Unidades conveniadas da rede de proteção social especial.	
	Unidades conveniadas da rede de proteção social básica.	
	Serviços de educação.	
	Coordenação municipal do PBF.	
	Órgãos que tratam de trabalho e emprego.	
	Órgãos de acesso à aquisição de documentos civis básicos.	
	Serviços de segurança alimentar	
	Serviço de segurança pública.	
	Coordenação do PBF.	
	Serviços de educação.	
	Conselhos de políticas públicas e defesa de direitos.	
	Serviços de saúde.	Não realiza reuniões periódicas e não troca informações.
Conselho Tutelar		
Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.		
Cras São José IV	Quesito apresentado	Como se articula
Declara interagir com todos os elementos constantes em sua rede.		
Zona Oeste	Quesito apresentado	Como se articula
Compensa I	Declara interagir com todos os elementos constantes em sua rede.	
Compensa II	Declara interagir com todos os elementos constantes em sua rede.	
Glória	Quesito apresentado	Como se articula
Declara interagir com todos os elementos constantes em sua rede.		

Zona centro oeste	Quesito apresentado	Como se articula
Cras Alvorada I	Declara interagir com todos os elementos constantes em sua rede.	
Cras Alvorada III	Quesito apresentado	Como se articula
Declara interagir com todos os elementos constantes em sua rede.		
Cras Redenção	Quesito apresentado	Como se articula
Declara interagir com todos os elementos constantes em sua rede.		
Fonte: Censo SUAS – SEMMASDH, 2014.		

Percebe-se a omissão do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS em cumprir seu papel no exercício do controle social. Espera esse órgão uma dinâmica determinada pelo compromisso que devem assumir, por estarem na base da política de assistência social, em sua operacionalidade. Não basta analisar e aprovar o Plano Anual a si apresentado. É preciso, de igual modo, acompanhar, fiscalizar o desempenho da rede e isso inclui os órgãos governamentais. Desta maneira é possível fortalecer o controle sobre a política e recriar uma cultura que dê conta das demandas e necessidades postas para a assistência social e promovam o alcance da universalidade na proteção social. Este é um desafio muito grande, mas que exige a capacitação dos conselhos de assistência social para uma atuação profícua. De acordo com uma das técnicas da política nacional,

O controle social deve investir em atores da sociedade civil que compreendam sua prerrogativa de intervir propositadamente na agenda do governo. Deve afirmar a instalação da construção de canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade nos assuntos de interesse público. O exercício do controle social não depende apenas da criação de instâncias institucionais como os conselhos, mas da capacidade de debater, alterar e gerar uma cultura de participação e de construção de direitos (Luziele Tapajós – CNAS, 2013).

Deve haver um trabalho que materialize a função do Conselho Municipal de Assistência Social em exercer o controle social observando a gestão fazendo uso de instrumentos que ultrapassem apreciações que por si só são inócuas, porque estão enclausuradas numa trama burocrática e intuitiva. Deve haver a ruptura com práticas obsoletas e não confundir sua função com enfrentamentos, relações de forças. A política precisa de elementos que a dinamizem e o Conselho pode contribuir com isso. É preciso que o controle social seja efetivado, não em atitudes hostis, mas na reflexão e na parceria para

encontrar condições de contribuir e encontrar uma metodologia mais apropriada para o trabalho do Cras e de outros órgãos sob sua fiscalização.

Com base em tais pressupostos, a análise mostra que o trabalho apresentado pelos Cras não dá conta dos problemas que ocorrem em seu território, hajam vista suas afirmações acerca da não violência em nenhuma de suas categorias. No entanto, em relatório apresentado pela equipe de Serviço Social e Psicologia da Delegacia Especializada em Proteção à Criança e Adolescente – DEPCA é mostrado em apenas um mês, as Zonas que apresentam maior incidência na prática de violências, registradas em ocorrências classificadas como Típicas e Atípicas são:

Quadro 18: estatística de violência contra a criança e o adolescente nas zonas da cidade.

Zona da cidade	Número de vítimas	%
Zona norte	101	23.0
Zona sul	59	13.4
Zona leste	110	25.0
Zona oeste	83	19.0
Zona centro sul	28	6.4
Zona centro oeste	58	13.0
Zona não informada	01	0,2
Total	440	100.0

Pesquisa realizada no período de setembro/2014 a maio/2015.

Fonte: Delegacia Especializada em Proteção à Criança e Adolescente.

As estatísticas da Delegacia Especializada de Proteção à Criança e ao Adolescente – DEPCA e da Vara Especializada em Crimes Contra a Dignidade Sexual de Crianças e Adolescentes do TJAM são consonantes, inclusive o trabalho de ambos os órgãos é feito em rede. No período de janeiro e dezembro de 2013 foram feitos 3.021(três mil e vinte e um) encaminhamentos a trinta e cinco instituições, dentre as quais abrigos, órgãos do sistema educacional, do sistema protetivo, Instituto Médico Legal, instituições da área de saúde entre outros. O sistema de rede com seus múltiplos significados confere ao trabalho o sentido instrumental, em toda a ação. De acordo com Carneiro e Costa (2011 p. 6),

Reflete um modo de funcionamento do social, em que as partes que a compõem se encadeiam, contribuindo da sua forma, a partir de suas atribuições e da sua capacidade de se conectar, construindo vínculos. Essas conexões dizem respeito a uma cultura de funcionamento, repartições de papéis, troca de informações, influências, conhecimento e disponibilidade.

A implantação de um Centro de Referência da Assistência Social numa área é a efetivação da presença do Estado circunscrita naquele território. “O território é também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da *questão social* e se criam os tensionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (COUTO et al, 2010 p. 50), portanto as ações dessa unidade devem concretizar o que está nos seus objetivos. A leitura de dados que mostram a operacionalidade do Sistema Único de Assistência Social nas diferentes zonas da cidade permite perceber o alcance mínimo das ações, ao se comparar com o número de habitantes declarados em vulnerabilidade social. Para Castel (1997 p.19),

A vulnerabilidade social é uma zona intermediária instável que conjuga a precariedade do trabalho e a fragilidade dos suportes de proximidade. Se ocorrer algo como uma crise econômica, o aumento do desemprego, a generalização do subemprego, a zona de vulnerabilidade dilata-se, avança sobre a zona de integração e elimina a desfiliação. Os estudos sobre vulnerabilidade social, especialmente os que se aplicam à realidade dos países menos desenvolvidos, estão associados também à ideia de risco frente ao desemprego, à precariedade do trabalho, à pobreza e à falta de proteção social.

Ainda quanto à análise feita ao questionário aplicado pelo Censo SUAS, foi realizada leitura ao trabalho dos dezoito Cras, agrupados por zona, com o objetivo de mensurar o desempenho da política no município de Manaus. Para subsidiar a leitura a esses questionários, foi realizada uma busca junto ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, para determinar o quantitativo populacional de cada bairro e de cada zona da cidade para avaliar a extensão das ações dos CRAS junto à população que forma sua área de abrangência. Por esse levantamento foi possível concluir que a política de assistência social em Manaus é insipiente e precisa de fortalecimento. Há uma população da qual não se tem conhecimento, por esta razão não tem sua inclusão social, conforme apontam as diretrizes nacionais.

Os Cras situados na Zona Norte de Manaus são cinco. População total de sua área de abrangência conta com 726.546 habitantes. Segundo as informações registradas no Censo, o total de atendimentos mensais atinge os seguintes números e percentuais: famílias em atendimento mensal são alcançados 0,1% da população; Novas famílias no mês de agosto de 2014 alcança o percentual de 0,02%; Participação de famílias em grupos alcança 0,05%; O trabalho com grupos no mês de agosto de 2014 alcançou apenas 0,01% da população.

Os municípios em gestão plena, com *status* de metrópole, devem ter implantados um mínimo de “oito CRAS, cada um para 5.000 famílias referenciadas” (NOB-2005 p. 102). A zona da cidade aqui em análise tem 726.546 habitantes, em sua área de abrangência. Há, inegavelmente, uma sobrecarga populacional que evidentemente essas unidades não dão conta, mesmo porque o quadro de recursos humanos não permite maiores alcances. Embora se reconheça uma situação de fragilidade quanto a esses recursos, questões singulares em sua atuação devem ser apontadas, pois constituem inobservância aos compromissos que uma gestão plena deve assumir. Os Cras estão situados em áreas onde o desemprego, a violência e as desigualdades permeiam a vida das pessoas. Esses indicadores precisam ser construídos a partir do conhecimento que for obtido na operacionalização dos programas, conforme se descreve ao longo deste capítulo.

Os registros analisados mostram um número de atendimentos incompatível com a proposta de inclusão social trazida pelo SUAS. As famílias incluídas nos grupos do PAIF somam um total de 167, perfazendo 1,33%. No mês de agosto de 2014 foram acrescentadas 11 novas famílias o que representa 2,2% do total de atendimentos. Entre esses CRAS está o da Cidade Nova, um dos cinco primeiros implantados em Manaus e seu trabalho não apresenta rendimento frutífero, no que se define por inclusão social.

Esta zona apresenta participação tímida nos grupos, conforme o número de atendimentos apontado num total de 775 pessoas. As atividades resumem-se em palestras, em que são tratados temas diversificados, mas não conseguem prender o interesse dos participantes. Acredita-se que seria possível realizar um trabalho que ensinasse conhecer a convivência das famílias e desse conhecimento planejar ações inovadoras e trazer novos elementos que caracterizem a proteção e atendimento integral à família, conforme estabelece o PAIF. A dinâmica do trabalho no Cras deve ser marcada pela interação de seus profissionais com as comunidades de seu entorno, mas de acordo com a análise a esses documentos não há informações acerca de atividades que denotem essa articulação.

No atendimento em SCFV temos as faixas etárias apontadas acima e parecem estar em sintonia com o que determina a Resolução n.º 109/2009, embora em número irrisório – atinge, apenas, 0,5% das famílias em vulnerabilidade.

O Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com finalidade de

fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura dos seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida (Resolução n.º 109/200 p.6).

Quanto ao trabalho em rede, registra nos campos do questionário a ausência total de atividades articuladas com a rede socioassistencial do seu território. Do mesmo modo, os usuários não participam das atividades de planejamento do Cras. Quando se fala em ações articuladas, nisso está inserida a população residente nas adjacências e em todo o território.

A articulação dos serviços socioassistenciais do território com o PAIF garante o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, permitindo identificar suas necessidades e potencialidades dentro da perspectiva familiar, rompendo com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas [...] O trabalho com o PAIF realiza ações com famílias que possuem pessoas que precisam de cuidado, com foco na troca de informações sobre questões relativas à primeira infância, à adolescência, à juventude, ao envelhecimento e deficiências a fim de promover espaços para troca de experiências, expressão de dificuldades e reconhecimento de possibilidades (Resolução n.º 109/2009 p.6).

As respostas ao Censo Suas incidem na formação de um banco de dados que subsidiará o Sistema Nacional de Informação do Sistema Único de Assistência Social. O objetivo em aplicá-lo, segundo Tapajós e Rodrigues (2007 p.75) aponta para,

Organizar a produção, o armazenamento, o processamento e a disseminação dos dados e da informação disponibilizando-os na ótica da garantia de direitos. Dar suporte à operação, à gestão, ao financiamento e ao controle social do SUAS; dar suporte ao monitoramento e avaliação dos programas, serviços, projetos e benefícios contemplando os diversos integrantes dessa política pública (gestores, técnicos, usuários, entidades, conselhos e sociedade).

Dando continuidade à análise aos questionários do Censo, apresenta-se o resultado acerca do trabalho nas demais unidades.

São três os CRAS situados na Zona Sul de Manaus, com uma população de 306.177 habitantes, distribuídos em vinte e um bairros, com população total de 306.177 habitantes. Suas atividades, segundo o registro no Censo SUAS compreendem o atendimento mensal às famílias que abrange apenas 0,13% da população é incluída; Quanto ao número de famílias incluídas no mês de agosto alcança 0,009% da população. A participação das famílias em grupos alcança 0,02% da população. O número de grupos em agosto alcança, apenas,

0,0009% da população. A identificação de famílias em vulnerabilidade contempla, apenas, 11,8% da população.

A zona Centro Sul conta com apenas uma unidade de CRAS, para uma população de 174.407 habitantes, distribuídos em oito bairros. Os atendimentos mensais às famílias atingem o percentual de 0,02% da população incluída. A inclusão de novas famílias em agosto alcança 0,002% da população. A participação de famílias grupos alcança 0,01% da população e o número de grupos trabalhados em agosto alcança, apenas, 0,0005% da população. A identificação de famílias em vulnerabilidade contempla apenas 2,5% da população.

A Zona Leste, com população de 587.323 habitantes, distribuídos em vinte e oito bairros, conta com três unidades de CRAS. A análise ao trabalho realizado por esses CRAS permite as seguintes afirmações: O atendimento mensal às famílias contempla apenas 0,07% da população é incluída; A inclusão de novas famílias em agosto alcança 0,007% da população; A participação de famílias participando em grupos abrange 0,09% da população; O número de grupos trabalhados em agosto alcança, apenas, 0,002% da população; A identificação de famílias em vulnerabilidade, 16.890, contempla apenas 2,8% da população.

A Zona Oeste, com população de 311.621 habitantes, conta com três unidades de Cras implantados, tendo vinte e dois bairros em sua área de abrangência. A análise ao trabalho realizado por estes CRAS permite concluir o seguinte:

No atendimento mensal às famílias, apenas 0,21% da população é incluída; Quanto ao quesito novas famílias incluídas em agosto o trabalho alcança apenas 0,01% da população; A participação das famílias em grupos abrange 0,16% da população; O número de grupos trabalhados em agosto alcança, apenas, 0,002% da população; Por fim, a identificação de famílias em vulnerabilidade – que aponta um total de 22.268 famílias contempla apenas 7,1% da população.

A Zona Centro Oeste com população de 241.395 habitantes, distribuídos em vinte e oito bairros. A análise ao trabalho realizado nos CRAS da zona centro sul permite as seguintes conclusões:

1. O atendimento mensal às famílias: apenas 0,25% da população é incluída; 2). Novas famílias: alcança 0,001% da população. 3) Famílias participando de grupos: alcança 0,04% da população; 4) Número de grupos em agosto: alcança, apenas, 0,001% da população. 5) A identificação de famílias em vulnerabilidade, 4.350, contempla apenas 1,8% da população.

Sobre estas questões respondidas no censo Suas, chamam a atenção as informações a respeito dos temas violência e negligência. As respostas apontam que no território de abrangência do Cras Cidade Nova, não há nenhum caso de negligência contra idosos, deficientes e segmento infanto juvenil. Repete-se a mesma resposta ao quesito violência: não há nenhum caso de violência contra mulheres, homens, crianças e adolescentes, deficientes, outras situações de violência. De igual modo, não há usuários de bebidas alcoólicas, usuários de crack e outras substâncias químicas, jovens em situação de risco e vulnerabilidade social, nem exploração ou abuso sexual contra crianças e adolescentes.

Preocupa qualquer pessoa que tem leituras diárias aos jornais, que está em dia com os noticiários locais nos quais são veiculadas notícias situações de violência em todos os quadrantes da cidade. Esta afirmação denota falta de conhecimento e integração com o território, assim como total desarticulação com a rede socioassistencial, composta por órgãos da segurança pública, Conselhos Tutelares, Delegacias e Varas Especializadas, órgãos do sistema educacional, mas que não estão articulados.

Em contraponto às informações de não violência, foram colhidas outras na Delegacia Especializada em Crimes contra a Criança e o Adolescente – DEPCA, apresentadas na tabela número 11. Nela expressam-se os tipos de violência denunciada naquela especializada, de onde são remetidos à Vara especializada, também mostrada anteriormente. O quadro abaixo oferece dados desconhecidos pela proteção social básica, por esta razão aqui expostos. São dados cerca de violência praticada no período de janeiro a dezembro de 2013.

Quadro n.º 19: Quadro demonstrativo das zonas de moradia das vítimas.

Zona de moradia das vítimas	Violência física e psicológica		Violência sexual		Explor. de trabalho		Outras formas de violência		Total		Geral
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
Norte	131	165	42	267	-	-	123	356	296	788	1.084
Sul	91	94	15	121	01	-	88	196	195	411	606
Leste	192	195	41	359	01	-	144	405	378	959	1.337
Oeste	123	133	27	166	-	-	111	256	261	556	817
Centro Oeste	90	96	13	95	-	01	100	197	203	388	591
Centro Sul	65	68	07	84	-	-	81	166	153	318	471
Rural	02	04	02	12	-	-	04	05	08	21	58
Outr. Municíp.	08	04	02	23	-	-	09	15	19	42	122

Total	702	759	149	1127	02	01	660	1596	1513	3483	4.996
-------	-----	-----	-----	------	----	----	-----	------	------	------	-------

Estatística da violência contra crianças e adolescentes em Manaus, no período de janeiro a dezembro de 2013. Fonte: Delegacia Especializada em Proteção à Criança e ao Adolescente – Manaus.

A violência praticada em todos os tipos aqui registrados vitimiza o sexo feminino mais que o masculino, nas seguintes proporções:

Quadro n.º 20: Demonstrativo dos tipos de violência a que submetidas as vítimas

Categoria de violência	Sexo das vítimas %	
	Masculino	Feminino
Violência física e psicológica	10,5	15,9
Violência sexual	3,0	22,5
Outras formas de violência	9,1	40,0
Total	22,6	77,4

Fonte: Delegacia Especializada em Proteção à Criança e ao Adolescente – Manaus.

É possível perceber que a vitimização da criança e do adolescente está presente nas relações sociais e intrafamiliares, porém a marca inegável aponta o sexo feminino em números intensamente superiores, confirmando a desigualdade empregada no trato com a menina, frequentemente submetida a maus tratos de diferentes formas, o que indica a exacerbção da violência em questões de gênero, trabalhado por Torres (2005 p. 26) para quem,

[...] as relações de gênero são transvestidas de relações de poder [...] a ameaça do outro e a possibilidade de perda de espaço e de hegemonia levaram os homens a construir os fundamentos para as desigualdades legitimando, dessa forma, as diferenças entre eles [...] As relações de poder engendram desigualdades de várias ordens, dentre as quais, destacam-se assimetrias de gênero e de papéis sociais; classes e oportunidades sociais; preconceito étnico racial.

O ranking de violadores dos direitos da criança e do adolescente, demonstrado nos dados estatísticos dos órgãos da Segurança e do Judiciário é assumido pela mãe, também mulher, principalmente quando se trata de vitimização promovida pelo padrasto ou pelo namorado. É uma prática recorrente que tem na mulher o principal agente de sua própria discriminação.

Embora a violência não constitua o enfoque principal do presente estudo, não se pode deixar de citá-la, mesmo que neste caso aqui apresentado, seja ilustrativo do contexto em que a pesquisa está situada. Aponta-se para singularidades desconhecidas por profissionais que atuam na proteção básica, cuja atenção tem por objeto as famílias. Pode-se inferir que não há

apenas o desconhecimento, mas certa apatia no trato com questões tão substantivas. Desconhecer os fatos resulta em perda da qualidade das ações. Percebe-se que embora declarem um quantitativo de famílias em vulnerabilidade, o problema é tratado apenas em nível de constatação.

Para uma política que se quer transformadora de realidades, deve ser empregada uma atividade revolucionária, comprometida, que dê conta das demandas sociais, indo a fundo, como provoca Faleiros, meter a mão na massa.

Realidades apresentadas por uma população de 2.347.469 habitantes precisam ser conhecidas em todas as suas manifestações, para que não se caia na ingenuidade de classificar vulnerabilidade social como algo inerente ao fator econômico, embora não se possa omitir-lhe a importância, porém associá-lo a outros fatores, cujas dimensões tornam necessário o exame acurado e ser tratado com instrumental adequado. Mais ainda: verificar as potencialidades e a capacidade de oferecer resposta adequada quando diante de situações caracterizadas por risco, constrangimento e outras situações decorrentes de seu modo de vida.

Ao se expor essa matéria, há uma intenção, qual seja provocar a reflexão ensejada por uma política, cuja característica é a de se pensar e repensar sempre, uma política que tem em seu ideário resgatar os destituídos, trazê-los ao protagonismo. Essa política traz o que de mais puro é encontrado no texto constitucional da Carta de 1988. A cidadania e seu exercício representa a tônica em que repousa todo esse trabalho. Por esta razão, em sua proposta aponta para o ser humano em sua complexidade e completude. Em dez anos de sua aplicação os trabalhadores, seus pensadores e seus beneficiários deliberaram por sua implementação, na Conferência Nacional realizada em 2003, com a introdução do Sistema Único de Assistência Social implantado em 2005. Cabe à sociedade reavaliá-lo, como fazem durante a realização das Conferências a cada dois anos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social como política pública no Brasil é um *status* conferido apenas no final do século XX, com a promulgação da nova Carta Constitucional de 1988, que define no artigo 194, o Sistema de Seguridade Social formado pelas políticas de saúde, previdência social e assistência social.

As duas primeiras estão constituídas e estruturadas, mas a Assistência Social precisa de uma estrutura formal, para sua implantação. Para tanto foi criada uma Lei Complementar, para discipliná-la: a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS. Embora os artigos 203 e 204 estabeleçam os objetivos e as diretrizes para sua aplicação, era necessário regulamentar os dois artigos acima referidos e organizar a assistência social em um sistema descentralizado e participativo, a “prática da cidadania participativa pelos conselhos de assistência social a permuta de responsabilidade pela execução dos serviços, programas e projetos para os municípios e o cofinanciamento de ações de assistência social” (ADUAN, 1999, p. 05).

A escrita desse texto foi feita sob fortes embates, protagonizados por diferentes atores sociais momento em que inúmeros obstáculos se interpuseram, dentre os quais, a decisão presidencial de aplicar-lhe veto *in totum*, Num tempo em que a nação anseia por viver a plenitude da democracia, e a sociedade chamada a manifestar-se, vivia-se o conservadorismo que reforçava a negação do direito de cidadania.

Entende-se por exercício pleno da cidadania o alcance de todos os direitos. Um dos direitos fundamentais a que a mulher nas condições identificadas nesta pesquisa, não tiveram acesso é a educação escolar. Sendo este um direito fundamental, os níveis escolares entre os chefes de famílias, extremamente baixos, permitem afirmar que estamos diante de uma população a quem foram negados os direitos mais elementares de cidadania. Conforme afirma Torres (2005 p. 281), a cidadania é um estado em que direitos e deveres são frutos da atividade inerente aos homens livres, “não é uma dádiva dos poderes constituídos nem das organizações de paz mundial, é uma busca cotidiana, um processo que se estabelece numa perspectiva de vir-a-ser.

A LOAS representa a oportunidade de favorecer o protagonismo da cidadania à enorme parcela da população brasileira, marcada pela pobreza extrema e falta de acesso a

bens e serviços oferecidos por políticas públicas, que promovam a inclusão de pessoas em estado de vulnerabilidade cumpram o que determina a Constituição da República

A operacionalização da LOAS torna obrigatório ao Poder Executivo cumprir certas exigências, dentre estas, a criação e instalação do Conselho de Assistência Social nas três esferas de governo, para que haja o controle social da política e, ainda obriga o Ministério Público a fiscalizar as ações do Conselho. A sociedade civil tem reconhecida sua função de exercer o controle social e contribuir com seus conhecimentos, para que a assistência social se faça em sua plenitude, para tanto, o Conselho¹ é composto de forma paritária¹, com a escolha dos membros da sociedade civil eleitos em fórum próprio.

O interregno de dezembro de 1993 a dezembro de 2003 pode ser considerado um período de estruturação da Política Nacional de Assistência Social, a partir de inúmeras contribuições trazidas por estudiosos desse tema e instituições operacionalizadoras desta política, manifestados em fóruns nacionais, estaduais e municipais, Universidades e nas Conferências realizadas desde 1995. Essas contribuições oferecem dados que permitem a percepção de que a assistência social ainda é confundida com ações clientelistas, assistencialistas, viabilizada em ações pontuais, de modo a não ser reconhecida como prioridade nas ações de governo e, ainda, não receber o cuidado de ter previstas suas despesas anuais, durante a elaboração e votação do orçamento.

Essas e outras questões ensejaram a tomada de decisão dos delegados presentes na Conferência Nacional de Assistência Social de 2003 a deliberarem pela implantação da nova Política Nacional de Assistência Social: o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, cujo propósito é “integrar o Governo Federal, os Estados e os Municípios, numa ação conjunta, estabelecendo a ruptura com políticas de caráter protecionista” (MDS, 2005 p.11). Desta forma é possível assegurar o acesso à assistência social conforme preceitua a lei.

¹⁶ Os Conselhos, em todas as esferas, Nacional, Estaduais, Municipais e do Distrito Federal, têm sua composição formada por Representantes Governamentais – indicados pelo titular da Pasta, conforme a Lei de Criação e somam 50% dos Conselheiros. Os representantes da sociedade civil são eleitos nas seguintes categorias: Representantes de entidades que atuam com assistência social; Representantes de Trabalhadores da Assistência Social e Representantes dos usuários da Assistência Social.

Para os agentes tomadores de decisão no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, é preciso “atuar na defesa do direito à renda, à segurança alimentar [...] conteúdos da Política Nacional de Assistência Social materializam-na como pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (MDS, 1995 p. 11).

São inúmeras as conquistas obtidas no Estado do Amazonas, desde sua implantação, quando são dados os primeiros passos, mas torna-se necessário que o SUAS avance para atingir as famílias, levando em conta as suas peculiaridades regionais. O instrumento para avaliação da política é a Conferência Nacional de Assistência Social, inicialmente realizada a cada dois anos, mas, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, a cada quatro anos. Atualmente, a Conferência é realizada bianualmente, só que, uma em caráter ordinário e outra em caráter extraordinário.

A primeira Conferência tinha característica de aprendizagem, muito mais que avaliativa, pois o próprio tema apontava para isso: “Assistência Social: direito do cidadão e dever do Estado”. É um momento ímpar, na história da operacionalização da assistência social, sob o tripé da seguridade social. Muito havia para aprender e apreender acerca de um direito que é introduzido pela CF/1988, debatido largamente pelos movimentos sociais, por lideranças políticas, por correntes conservadoras e outras de vanguarda, que trouxeram um texto de lei absolutamente inovador, do ponto de vista do reconhecimento de que o Brasil é veiculador de um sistema injusto e, propositalmente, desigual.

Na Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 1997, foi mostrado que o Brasil não possuía uma Política de Assistência Social. Endossavam-se as conclusões apontadas no relatório da Conferência do Estado do Amazonas, consubstanciado num levantamento realizado entre os delegados presentes na conferência estadual, cujos dados apontavam essa lacuna. Esses dados mostravam, também, que a coordenação da Assistência Social nos municípios era feita por esposas, mães ou outros parentes do gestor municipal. Ressalte-se que além de não possuírem qualificação para o mister havia o agravante de muitas delas não possuírem escolaridade. Apenas assinavam seus nomes. Em razão disso, houve grande dificuldade durante a coleta dos dados, pois a maioria das secretárias e de outros delegados era composta por iletrados, sendo necessário ao entrevistador ler as perguntas e assinalar as opções conforme com as respostas oferecidas. Esse quadro mostra o quanto se caminhou, até o momento de deliberação e criação do SUAS, em dezembro de 2003.

Quando o MDS propõe, em conjunto com o CNAS, implantar o SUAS, a sociedade brasileira tem diante de si um novo sistema, cujas inovações desmontam práticas antigas. Ele traz a NOB-RH/SUAS, que determina a contratação de profissionais que formam o quadro de trabalhadores habilitados para o trato com problemas caracterizados por vulnerabilidades sociais, trazidas pelas situações de pobreza, identificadas na sociedade legatária desta política.

Além de todo o aparato estrutural exigido para sua operacionalidade, esta política aponta a necessidade de se conhecer o território onde serão realizadas as ações, por meio de um diagnóstico social. É uma metodologia inovadora, pois aponta para a busca por identificar não apenas as vulnerabilidades, mas para apontar aquelas em que a precariedade é mais acentuada, para ali realizar a intervenção, que tem por meta garantir a proteção social, fundamento em que repousa a política de assistência social.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS considera que “para a construção da política de assistência social precisa-se levar em conta três vertentes de proteção social: as pessoas, as suas circunstâncias e dentre elas seu núcleo de apoio primeiro, a família” (MDS, 1995 p.45). Para se efetivar a proteção social é preciso haver maior aproximação e conhecimento do cotidiano em que transcorre a vida das pessoas, pois é nele que se constituem os riscos e vulnerabilidades.

O usufruto da assistência social nem sempre é possível, porque a sociedade, ainda não se reconhece legatária desta política e sequer tem informações adequadas acerca dos direitos que lhe cabem, quando sua situação caracteriza-se por vulnerabilidade, portanto, alvo da proteção integral, a si conferida. Mesmo alçada ao patamar de política pública, o favor e a benemerência mascaram as ações assistenciais que constituem direito de cidadania. É uma prática espúria, da qual os gestores lançam mão, com objetivos de manter a população em subalternidade e dependência.

As diretrizes da política social defendidas eram aquelas emanadas daquele momento histórico brasileiro, consubstanciadas na PNAS/2004, a qual aponta para concretizar a proteção social em articulação com outras políticas afins no campo social, cuja estrutura se apoia na garantia de direitos, sob os quais é possível desfrutar a vida com dignidade. A proteção social é oferecida com uma nova proposta de promoção social, “onde não se pode pleitear a universalização dos direitos à Seguridade Social e da proteção social pública, sem a composição correta e suficiente da Política Pública de Assistência Social em nível nacional” (PNAS/2004, p. 15).

Schons (1999) considera que a cidadania é dinâmica e adquire novas características, conforme o tempo histórico, pelo qual adquire dimensões e forças próprias. E a garantia que se busca ao exercício da cidadania não pode ser maculada com ações pontuais, com distribuição de benefícios eventuais, apenas. Estes devem ser previstos no Plano Anual de Ação de cada município, pois não se pode prever, ainda, catástrofes naturais, como as enchentes em época de verão, nas regiões sudeste e sul do Brasil, tampouco as que ocorrem no período de inverno na região norte. Mas não podem ser a regra, porque catástrofes, acidentes são situações atípicas excepcionais.

Analisar a gestão do Sistema SUAS implica em conhecer as estratégias empregadas para operacionalizá-la e atingir os objetivos nela propostos. Para isso é preciso observar os onze eixos que a estruturam, dentre os quais, a *matricialidade sociofamiliar*, tática empregada para operar o modelo emancipatório pretendido. A partir da identificação de problemas decorrentes do *modus vivendi* das famílias foco dessa política é que se podem planejar ações, cujas medidas respondam às suas necessidades.

A atenção às famílias e seus membros deve ser feita, tendo por base o seu território de vivência, onde são estabelecidas prioridades àqueles familiares identificados em situação de fragilidade, vulnerabilidade e com vitimizações, dentre as quais a violência doméstica, caracterizada por seu vasto espectro. O conhecimento do território permite a visibilidade de problemas que se abatem sobre as populações, ao mesmo tempo em que torna compreensíveis situação em determinados espaços geográficos e sua natureza, que demanda posturas diferenciadas, porque não dá para homogeneizar as ações. São diferenças que caracterizam uma região e exigem tratamento diferenciado. Desta maneira é possível romper com desigualdades históricas que o Amazonas sofre. Conforme Santos (1994, p.01), o território é um espaço comum onde todos se abrigam. Esses lugares são contíguos e em rede, mas essencialmente espaço de toda uma coletividade.

No caso da política em análise, o território compreende o espaço para o qual as ações serão destinadas. É do seu conhecimento que se elabora o diagnóstico de um problema e se procura uma forma de intervir, com vistas a solucioná-lo, promover a igualdade. É a legítima ação de conhecer para transformar. O conhecimento da realidade deve mostrar a verdade de cada família e suas necessidades, para que ao promover sua inclusão social, seja garantida a proteção com dignidade.

O processo de obtenção do conhecimento das famílias deve constituir-se num empreendimento de pesquisa envolvendo as universidades, para que a gestão da política se cumpra conforme as recomendações da NOB-SUAS sob os pilares do monitoramento, da avaliação e da informação.

Constatou-se neste estudo que o Estado brasileiro em sua concepção e estruturação da Política Nacional de Assistência Social está associado à concepção e estruturação da Política Nacional de Assistência Social que trata as populações brasileiras de forma linear, como se todas as famílias padecessem dos mesmos problemas, tivessem as mesmas dificuldades e obstáculos. Na Amazônia o acesso é mais difícil, os problemas sociais são diferentes, enfim, mas peculiaridades são outras. Como diz Batista (2007), a Amazônia ainda é uma esfinge que precisa ser desvendada.

Outra constatação é que embora o Sistema Único de Assistência Social tenha sido implantado em todos os municípios do Estado do Amazonas, não foram cumpridas as diretrizes metodológicas, inerentes a esta região, ainda é elevado o número de famílias que não foram incluídas socialmente. A gestão e a coordenação da assistência social executada por pessoas sem a qualificação profissional necessária representa um grande óbice para o alcance que a política tem por meta a ser alcançada, até 2015. Esta é uma das questões postas para análise, na avaliação do desempenho no município de Manaus.

A avaliação de eficiência compreende analisar os esforços e o empenho do gestor no processo de implantação e implementação da política de assistência social em cada município selecionado neste estudo. Serão analisadas as condições de trabalho, a qualificação profissional do quadro de trabalhadores, assim como a infraestrutura em que são operacionalizadas as ações.

Segundo informa o IBGE (PNAD 2002), a Região Norte apresenta o percentual de 33,4% no perfil de famílias cujas mães são a referência. É o propósito deste estudo identificar possíveis mudanças na vida dessas mulheres. Busca-se conhecer o cotidiano das mulheres chefes de famílias e seu estilo de vida, o tipo de trabalho que elas realizam, apontando quais são as suas práticas sociais.

Apesar de incluídas no programa Bolsa Família, a situação em que essas famílias vivem permite inferir que as políticas públicas em vigor não conseguem dar conta de toda a demanda por inclusão social, a despeito de diretrizes da Política Nacional de Assistência

Social – PNAS apontarem para o enfrentamento, combate e erradicação da pobreza. O que temos é uma realidade eivada de desigualdades, na qual ainda persiste uma minoria privilegiada a concentrar a posse da renda, criando um quadro de injustiças sociais, em que o sofrimento e a miséria mostram fragilidades cujos efeitos são devastadores sobre a população.

São pessoas marcadas por uma multiplicidade de sofrimentos motivados por privações que a exclusão engendra e que subtrai do cidadão o usufruto de elementos básicos para sua sobrevivência com dignidade, porque este traço desumano é marca fundamental da vida na sociedade contemporânea, apaga a sensibilidade e impede que se perceba nas faces pálidas dos excluídos os indícios de suas vicissitudes (SOUZA, 2002, p. 21).

Esse cotidiano é perpassado pela exclusão social, embora seja um fenômeno delicado, que precisa ser tratado com muito cuidado, pois aquele em situação de exclusão pode se sentir envergonhado, ao ser tratado como pertencente a um mundo que não quer para si.

VII. REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza.: a teoria da prática. In: Política social e combate à pobreza. Rio de Janeiro: Zahar, 1987.
- ALMEIDA, Suely Souza de. Violência de gênero e políticas públicas (org.). Rio de Janeiro: UERJ, 2007.
- AMAZONAS. SUFRAMA. Zona Franca de Manaus: 21 anos fazendo parte do dia-a-dia brasileiro. Manaus-AM: SUFRAMA, 1988.
- AMAZONAS. Revista amazonense de desenvolvimento. Manaus-AM: CODEAMA:, v.5. 1978.
- ALMEIDA, Claudio Graça d'. Zona Franca: de onde, para onde?: um estudo de desenvolvimento institucional. Manaus-AM: Comissão de Patrimônio, 1982.
- BENCHIMOL, Samuel. Amazônia: um pouco-antes e além-depois. 2 ed. Manaus-AM: EDUA, 2010.
- BEHRING, Elaine Rossetti e BOSCHETTI, Ivanete. Política social: fundamentos e história (Capítulo 5). São Paulo: Cortez,
- BRANCO, Samuel Murgel. O desafio amazônico. 13. São Paulo: Moderna, 1989.
- BRANCO, Samuel Murgel. O desafio amazônico. 13. São Paulo: Moderna, 1989.
- BOURDIEU, Pierre. Economia das trocas simbólicas. São Paulo: Perspectiva, 2003.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, MG, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: MDS/SNAS, 2004.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília: MDS/SNAS, 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Avaliação da Informação. Censo SUAS, 2009: CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Entidades beneficentes. Brasília: MDS/ Secretaria Nacional de Assistência Social, Secretaria Nacional de Avaliação da Informação, 2012.
- _____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. PNAS/2004. Brasília: MDS/UNESCO, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Concepção e gestão da Proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/CNAS, 2004.

_____. Presidência da República. Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. Pensando gênero e ciência. Encontro Nacional de Núcleos e grupos de pesquisas. Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2006.

BRAVO, Maria Inês de Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). Política social e democracia. 2. ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

CAMPAGNOLI, Adriana de Fátima Pilatti Ferreira et al. A mulher, seu espaço e sua missão na sociedade: análise crítica das diferenças entre sexos. In: Revista Emancipação. Universidade Estadual de Ponta Grossa, Departamento de Serviço Social. Ponta Grossa – PR: UEPG, 2003.

CARNEIRO, Mauriceia Ligia Neves da Costa e COSTA, Teresa Cristina da. A política pública de assistência social e os centros de referência da assistência social. Maranhão, 2011. V Jornada Internacional de Políticas Públicas.

CASTEL, Robert. A dinâmica dos processos de marginalização: da vulnerabilidade à “desfiliação”. Cadernos CRH, nº 26 e 27, pp. 19-40, 1997a.

COLLYER, Fernando. A farsa da preservação da Amazônia. Manaus-AM: Calderaro, 1980.

COUTO, Berenice Rojas. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

DIAS, Ednea Mascarenhas. A ilusão do fausto: Manaus, 1890-1999. Manaus-AM: Valer, 1999.

FARIAS, Edison Bentes. Amazônia: os fatos e as hipóteses. Manaus-AM: Metro Cúbico, 1981.

FREITAS, Marcílio de e SILVA, Marilene Corrêa da. Estudos da Amazônia contemporânea ou dimensões da globalização. Manaus-Am: EDUA, 2000 (PP.87 – 137).

GONÇALVES, Vera Lúcia Canhoto. Vigilância Social: Uma ferramenta de gestão dos serviços sociais. 2009. In: [intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Seminário Integrado](http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Seminário_Integrado).

GONDIM, Neide. A invenção da Amazônia. São Paulo: Marco Zero, 1994.

HANAN, Samuel. O Amazonas do futuro: coletânea de artigos. Manaus-AM: Samuel Hanan, 2001.

KOSIK, Karel. A dialética do concreto. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

LIMA, Romanir Augusto Barbosa e AGUIAR e Leileane P. Portela. Cidadania: pressupostos para o desenvolvimento sustentável. Manaus, Amazonas: Revista eletrônica Aboré, escola superior de artes e turismo, 2007.

MARX, Karl. Manuscritos econômicos e filosóficos. Tradução de Alex Marins. São Paulo: Martins Claret, 2004.

MIOTO, Regina Célia Tamaso. Trabalho com famílias: um desafio para as assistentes sociais. Revista virtual de textos e contextos nº 3. Dezembro, 2004.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. A capitania de São José do Rio Negro. 3 ed. Manaus-AM: Valer, 2000.

MOSSIN, Heráclito Antônio. Comentário ao Código de Processo Penal à luz da doutrina e jurisprudência. Barueri-SP: Manole, 2005.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos. São Paulo: Papyrus, 1987.

OLIVEIRA, José Aldemir de. Cidades na selva. Manaus-AM: Valer, 2000.

OLIVEIRA, Roberto Monteiro de. Das tropas de resgate às tropas de choque. Manaus - AM: NCPPM, 2013).

PACHECO, Joselito da Silva. O problema do desemprego, da desigualdade e da violência contemporânea. In: Ser social n.º 19. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

PAUGAM, Serge. Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez/EDUC, 2003.

PEREIRA, Potyara A. A. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.

PINTO, Renan Freitas. Geografias do exótico. In: Leituras da Amazônia. Revista Internacional de Arte e Cultura. Manaus-AM: Valer, 1999.

POCHMANN, Márcio (Org.). Políticas de inclusão social: resultados e avaliação. São Paulo: Cortez, 2004.

PAUGAM, Serge. Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez/Educ, 2003.

RIBEIRO, Dolores Pereira. Chefia feminina de família e produção da vida em Campo Grande – MS, no final do século XX. Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry e Colaboradores. Pesquisa social: métodos e técnica. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SÁ, Jeanete L. Martins de (Org.). Serviço Social e interdisciplinaridade: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

SIMÕES, Carlos. Curso de direito do serviço social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica do serviço social; vol. 3).

SOUZA, Márcio. A expressão amazonense: do colonialismo ao neoclassicismo. São Paulo: Alfa - Ômega, 1977.

SOUZA, José Martins de. Exclusão social e a nova desigualdade. São Paulo: Paulus, 1997. (Coleção temas da atualidade).

SPOSATI Aldaíza (Org.). Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

TORRES, Iraíldes Caldas. As primeiras damas e a assistência social: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. As novas amazônidas. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2005.

PINTO, Renan Freitas. Geografias do exótico. In: Leituras da Amazônia. Revista Internacional de Arte e Cultura. Manaus-AM: Valer, 1999.

POCHMANN, Márcio (Org.). Políticas de inclusão social: resultados e avaliação. São Paulo: Cortez, 2004.

RIBEIRO, Dolores Pereira. Chefia feminina de família e produção da vida em Campo Grande – MS, no final do século XX. Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry e Colaboradores. Pesquisa social: métodos e técnica. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SÁ, Jeanete L. Martins de (Org.). Serviço Social e interdisciplinaridade: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

SIMÕES, Carlos. Curso de direito do serviço social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica do serviço social; vol. 3).

SOUZA, José Martins de. Exclusão social e a nova desigualdade. São Paulo: Paulus, 1997. (Coleção temas da atualidade).

SOUZA, Márcio. A expressão amazonense: do colonialismo ao neoclassicismo. São Paulo: Alfa - Ômega, 1977.

SPOSATI Aldaíza (Org.). Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

TORRES, Iraíldes Caldas. As primeiras damas e a assistência social: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. As novas amazônidas. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2005.

_____. Humaitá: ecos de um povo. Manaus: INPA, 2007.

MARX, Karl. Manuscritos econômicos filosóficos. Traduzido por Alex Marins. São Paulo: Martins Claret, 2004.

MONTEIRO, Mário Ypiranga. A capitania de São José do Rio Negro. 3 ed. Manaus-AM: Valer, 2000.

OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de. Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos. São Paulo: Papyrus, 1987.

OLIVEIRA, José Aldemir de. Cidades na selva. Manaus-AM: Valer, 2000.

OLIVEIRA, Roberto Monteiro de. Das tropas de resgate às tropas de choque. Manaus - AM: NCPPM, 2013).

PAUGAM, Serge. Desqualificação social: ensaio sobre a nova pobreza. São Paulo: Cortez/EDUC, 2003.

PINTO, Renan Freitas. Geografias do exótico. In: Leituras da Amazônia. Revista Internacional de Arte e Cultura. Manaus-AM: Valer, 1999.

POCHMANN, Márcio (Org.). Políticas de inclusão social: resultados e avaliação. São Paulo: Cortez, 2004.

RIBEIRO, Dolores Pereira. Chefia feminina de família e produção da vida em Campo Grande – MS, no final do século XX. Campo Grande: Universidade Católica Dom Bosco, 2010.

RICHARDSON, Roberto Jarry e Colaboradores. Pesquisa social: métodos e técnica. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

SÁ, Jeanete L. Martins de (Org.). Serviço Social e interdisciplinaridade: dos fundamentos filosóficos à prática interdisciplinar no ensino, pesquisa e extensão. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Milton. Território, globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1994.

SIMÕES, Carlos. Curso de direito do serviço social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica do serviço social; vol. 3).

SOUZA, José Martins de. Exclusão social e a nova desigualdade. São Paulo: Paulus, 1997. (Coleção temas da atualidade).

SOUZA, Márcio. A expressão amazonense: do colonialismo ao neoclassicismo. São Paulo: Alfa - Ômega, 1977.

SPOSATI Aldaíza (Org.). Proteção social e cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

TORRES, Iraídes Caldas. As primeiras damas e a assistência social: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.

_____. As novas amazônidas. Manaus: Editora da Universidade Federal do Amazonas, 2005.

VIEIRA, Evaldo. Os direitos e a política social. São Paulo: Cortez, 2004.