

TRABALHO, FORMAÇÃO DE TRABALHADORES E LUTAS SOCIAIS

no campo da garantia de direitos à criança e ao adolescente

TRABALHO, FORMAÇÃO DE TRABALHADORES E LUTAS SOCIAIS

no campo da garantia de direitos à criança e ao adolescente

Organizadores:

LAURA SOUZA FONSECA

GRUPO TRABALHO E FORMAÇÃO HUMANA



Apoio:



UFRGS Gráfica
Porto Alegre - 2017

Gráfica da Universidade
Rua Ramiro Barcelos, 2500 | Porto Alegre, RS, Brasil | CEP 90035-003
Fone/fax +55 (51) 3308-5083 | grafica@ufrgs.br
© Direitos reservados à Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Organização: Grupo Trabalho e Formação Humana
Foto da Capa: Hamilton Rosa dos Santos, “*O Engraxate*”
Diagramação da Capa: Mateus Ballardin.
Contracapa: Grupo Trabalho e Formação Humana
Orelhas: Grupo Trabalho e Formação Humana
Diagramação: Grupo Trabalho e Formação Humana
Revisão: Grupo Trabalho e Formação Humana
Editoração: Grupo Trabalho e Formação Humana

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

T758

Trabalho, formação de trabalhadores e lutas sociais no campo da garantia de direitos à criança e ao adolescente / Laura Souza Fonseca, Grupo Trabalho e Formação Humana (organizadores). – Porto Alegre : Ed. UFRGS, 2017.

276 p.

ISBN: 978-85-9489-076-4

CONCEPÇÃO EDUCATIVA PRESENTE NA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O CASO DO SCFV⁸¹

Karine Santos

As políticas sociais, no Brasil, são uma invenção do século XX, fruto da mobilização dos movimentos sociais no contexto das lutas sociais que, buscou firmar uma concepção de responsabilidade do Estado e da sociedade em face da questão social. As políticas sociais buscam promover a minimização dos impactos das desigualdades em nosso país. A história da Política de Assistência Social no Brasil transita entre lutas e acomodações, tensionamentos e consensos sempre mantendo uma característica circunscrita ao alinhamento à hegemonia.

A política da assistência social foi instituída em 1993, através do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Os marcos legais da assistência social estão regidos pela LOAS⁸², PNAS\2004⁸³ e NOB\SUAS⁸⁴. Enquanto um direito social a Política de Assistência

⁸¹ * Este texto é parte dos estudos empreendidos no projeto de pesquisa por mim coordenado, intitulado *O que dizem que fazem e o que fazem de fato: um estudo dos efeitos das práticas educativas de ONGs*, desenvolvido na Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Integra a equipe de trabalho a bolsista de Iniciação Científica, a estudante de Pedagogia Morghana Iantra Garavello Vasconcelos.

⁸² A LOAS (1993) é resultado de um amplo movimento da sociedade civil organizada, de mobilização e de negociações que envolveram fóruns políticos, organizações assistenciais e representativas dos “usuários” dos serviços de assistência social, como idosos, portadores de deficiência, crianças e adolescentes, trabalhadores do setor, universidades, ONGs e outros setores comprometidos com os segmentos excluídos da sociedade (Yazbek, 1995, p. 13).

⁸³ Em 15 de outubro de 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com a resolução n. 145/2004, buscando incorporar as demandas vindas da sociedade. A PNAS vai explicitar e tornar claras as diretrizes para a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do estado, apoiado em um modelo de gestão compartilhada, pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenção socioassistenciais (Couto *et al.*, 2010, p. 38).

⁸⁴ A Norma Operacional Básica do Sistema único de Assistência Social (NOB-SUAS) foi aprovada por meio da resolução n. 130 em julho de 2005. Pressupondo uma gestão compartilhada pelas três esferas do governo mais a

Social – PNAS foi fundada no princípio democrático do controle social e da descentralização política e administrativa tendo a família como estratégia de organização dos serviços. O Sistema Único de Assistência Social - SUAS, instituído em 2005, tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira. Abrange ações da assistência social em dois tipos de proteção, Proteção Social Básica, destinada à prevenção de riscos sociais e pessoais, por meio da oferta de programas, projetos, serviços e benefícios a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social e Proteção Social Especial, destinada a famílias e indivíduos que já se encontram em situação de risco e que tiveram seus direitos violados por ocorrência de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, entre outros aspectos. O SUAS refere-se também à oferta de Benefícios Assistenciais, prestados a públicos específicos de forma articulada aos serviços, contribuindo para a superação de situações de vulnerabilidade.

Segundo a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, são beneficiários da política de assistência social, a família, os cidadãos e os grupos que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco. A lei caracteriza os sujeitos pela perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; “identidades estigmatizadas em termos étnicos, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiência; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e sujeitos; 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” (Brasil, 2004, p. 33).

Tais características expressam a afirmativa de que a Política de Assistência Social é uma política de Estado que, segundo Yasbek (2008, p.20-21), constitui-se “como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação, às vulnerabilidades e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive grande parte da população brasileira”. Tais dimensões da assistência social ampliam a noção de pobreza para além da carência de renda, quando referidos “aspectos subjetivos, relativos às condições de vida dos sujeitos, como a desvalorização social, a perda da identidade, falência de laços comunitários, sociais e familiares, em que a tônica do problema é dada pelo empobrecimento das relações sociais e das redes de solidariedade. De tal modo, a redação da Política de Assistência Social procura ampliar este sentido incluindo aspectos relacionais e de pertencimento, enfatizando um

sociedade civil, tem um papel efetivo na implementação da política. Está é a última instância de “reconhecimento da condição de parceiro da política pública de assistência social” entre estado e organizações sociais. Por meio do Vínculo SUAS, são criados um conjunto de resoluções, leis e decretos com o intuito de adequar as organizações sociais às exigências da política (Brasil, 2005).

avanço. Tais dimensões, segundo Teixeira (2010, p. 288), “ampliam o escopo da atuação da assistência social, que, junto com os benefícios materiais, oferecem uma rede de serviços para atender as necessidades familiares de forma preventiva e, nos casos de risco social ou violação de direitos, a assistência especializada”. Assim, o PNAS ao propor a divisão da Política de Assistência em proteção social básica⁸⁵, além da especial⁸⁶, ultrapassa o caráter compensatório do entendimento da proteção social promovida pela assistência social, que ocorre, via de regra, após a gravidade do risco instalado, sempre nas situações limites (Sposati, 2006). O caráter preventivo é de fato uma novidade, uma aposta que caracteriza um avanço circunstancial.

Na perspectiva da ação direta, institui espaços públicos municipais para a oferta de serviços, como o CRAS⁸⁷ e CREAS⁸⁸, que, no caso da Proteção Social Básica, é a linha de frente no atendimento (ou porta de entrada, como mencionado nos documentos legais) direto ao seu público-alvo.

Um dos serviços da Proteção Social Básica do SUAS é o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). Ofertado de forma complementar ao trabalho social com famílias, realizado por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) e do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI), a partir do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). De acordo com o caderno Perguntas Frequentes (Brasil, 2017) - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: possui um caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação de direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades dos usuários, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais. Deve ser

⁸⁵ A Proteção Social Básica tem como objetivos prevenir situações de risco, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecer os 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) (Brasil, 2005, p. 33).

⁸⁶ A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras (BRASIL-PNAS, 2005, p.37).

⁸⁷ O Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) é uma unidade pública estatal descentralizada da política de assistência social, sendo responsável pela organização e oferta dos serviços socioassistenciais da Proteção Social Básica do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) nas áreas de vulnerabilidade e risco social dos municípios e DF (Brasil, 2015).

⁸⁸ O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) é a unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em lócus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos. Seu papel no SUAS define, igualmente, seu papel na rede de atendimento (Brasil, 2005, p. 34).

ofertado de modo a garantir as seguranças de acolhida e de convívio familiar e comunitário, além de estimular o desenvolvimento da autonomia dos usuários. Segundo a concepção definida pelo SUAS (BRASIL/NOB/SUAS, 2005), tais serviços destinam-se, como já citados, à população que vive em 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). É um serviço estratégico, pois atende a maior parte da população da Assistência Social.

Tendo em vista a descrição do SCFV e a definição dos grupos a que se destina, tornam-se inevitáveis as indagações que relacionam Assistência Social e Educação, afinal, compreende-se que o trabalho realizado nos espaços deste Serviço é, além de referente à proteção social, também, educativo. O argumento que defendemos é que a concepção educativa implícita na redação das orientações técnicas, cujo aspecto remete a expressão do exercício da cidadania, apresenta um caráter dialético complexo e muitas vezes contraditório, dada a característica compensatória na qual se origina. Nos dedicamos ao estudo dos documentos legais da Política de Assistência Social, especialmente do documento Perguntas Frequentes - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Brasil, 2017). Os itens que segue apresentam: o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e seus pressupostos educativos; a intencionalidade educativa presente na redação do documento Perguntas Frequentes; a possível relação dos princípios educativos à concepção freiriana e, por último, endereçamentos a uma possível conclusão.

POLÍTICAS DE PROTEÇÃO – O SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS

Como parte de uma política que se quer proteção social, o SCFV é apresentado como preventivo e proativo, com tendência a defesa e confirmação de direitos cujo objetivo é o alcance de capacidades que somem às possibilidades de construção de alternativas emancipatórias para o enfrentamento das vulnerabilidades sociais as quais o sujeito vivencia.

Um avanço em relação à própria Lei Orgânica da Assistência Social (Brasil, 1993) diz respeito à população para qual o SCFV deve direcionar as suas ações. Outrora era definida por segmentos, conforme previsto no Art. 2º da LOAS, agora a definição se dá por indivíduos, grupos e famílias. Historicamente, o SCFV ocupou-se do segmento infância e adolescência ou

infância e juventude, compreendendo o segmento da juventude, neste caso, os sujeitos com idade até 18 anos. Dessa forma, um número significativo da população, hoje referenciada, não acessava ao serviço. De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº. 109/2009) o SCFV é realizado em grupos, organizado a partir de percursos, objetivando garantir aquisições progressivas aos seus participantes. Então, de acordo com o seu ciclo de vida, podem participar crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos que vivam no território de abrangência da instituição. Os ciclos de vida são agrupados da seguinte forma: crianças de zero a 6 anos; crianças e de adolescentes de 7 a 14 anos; adolescentes/jovens de 15 a 17 anos; jovens de 18 a 29 anos, adultos e idosos. Prevê-se ainda a constituição de grupos na perspectiva intergeracional. De modo geral, o SCFV se redesenha para ampliar trocas culturais vivenciais, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária.

Metodologicamente, as orientações dos documentos oficiais indicam que as atividades do SCFV se caracterizam como situações de convivência para diálogos, fazeres e espaços capazes de promover: a) processos de valorização/reconhecimento que considere as questões e os problemas do outro como procedentes e legítimos; b) escuta, em uma dimensão criadora de ambiência – segurança, interesse, etc. – para o compartilhamento de experiências; c) produção coletiva: estratégia que estimule a construção de relações horizontais – de igualdade –, a realização compartilhada, a colaboração conjunta; d) exercício de escolhas, fomentando a responsabilidade e a reflexão sobre as motivações e interesses envolvidos no ato de escolher; e) tomada de decisão sobre a própria vida e de seu grupo, desenvolvendo a capacidade de responsabilizar-se, de negociar, de compor, de rever e de assumir uma escolha; f) diálogo para a resolução de conflitos e divergências, visando a favorecer o aprendizado e o exercício de um conjunto de habilidades e capacidades de compartilhamento e engajamento nos processos resolutivos ou restaurativos; g) reconhecimento e análise de limites e possibilidades das situações vividas, explorando variações de escolha, de interesse, de conduta, de atitude e de entendimento do outro; h) experiências de escolha e decisão coletivas: estratégia que cria e induz atitudes mais cooperativas a partir da análise da situação, explicitação de desejos, medos e interesses; negociação, composição, revisão de posicionamentos e capacidade de adiar realizações individuais; i) aprendizado e ensino de forma igualitária, permitindo construir, nas relações, lugares de autoridade para determinadas questões, desconstruindo a perspectiva de autoridade por hierarquias previamente definidas; j) reconhecimento e nomeação das emoções, assegurando domínio sobre os sentimentos e afetações, de modo a enfrentar situações que disparam sentimentos intensos e negativos em indivíduos ou grupos;

k) reconhecimento e admiração da diferença no sentido de analisar e problematizar as desigualdades e diversidades, oportunizando que características, condições e escolhas sejam tomados em sua raiz de diferença e não a partir de um juízo de valor hegemônico.

Outro aspecto fundamental do SCFV é o que estabelece os eixos que orientam a organização das ações. São três, a saber: 1) o da “convivência social” – que traduz a essência dos serviços de Proteção Social Básica e se volta ao fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. As ações e atividades inspiradas nesse eixo devem estimular o convívio social e familiar, aspectos relacionados ao sentimento de pertença, à formação da identidade, à construção de processos de sociabilidade, aos laços sociais, às relações de cidadania etc.; 2) o do “direito de ser” – que estimula o exercício de cada ciclo de vida, daquilo relativo ao tempo de cada um, de forma que as atividades do SCFV devem promover experiências que potencializem a vivência desses ciclos etários em toda a sua pluralidade; 3) o da “participação” – que tem como foco estimular, mediante a oferta de atividades planejadas, a participação dos cidadãos nas diversas esferas da vida pública, a começar pelo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, passando pela família, comunidade e escola, tendo em mente o seu desenvolvimento como sujeito de direitos.

Um último aspecto do SCFV que entendemos ser importante apontar são as chamadas “situações prioritárias”, conceituadas no documento orientador intitulado “Perguntas Frequentes” (versão de março de 2015). Esse documento se atualiza de forma permanente por tratar de questões que necessitam ser aprimoradas de forma contínua pois, acolhe, com frequência, as questões apresentadas por gestores e trabalhadores do SUAS que atuam em sua gestão e/ou execução. Embora o caráter da política seja universalista, há uma recomendação para que se priorize o ingresso, no SCFV, de pessoas que vivenciem determinadas situações como: isolamento; trabalho infantil; violência e/ou negligência; fora da escola ou com defasagem escolar; em acolhimento institucional; no cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; egressos de medidas socioeducativas; abuso e/ou exploração sexual; com medidas de proteção; em situação de rua e vulnerabilidade no que diz respeito às pessoas com deficiência.

Em linhas gerais, o SCFV tem na natureza de sua existência, a constituição de espaços de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia do público atendido, a partir dos interesses, demandas e potencialidades de cada faixa etária. Tanto sua legislação, como as experiências de trabalho que conhecemos, sugerem que as intervenções devam ser pautadas em experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção

social. O traçado metodológico, sugerido para o SCFV nas chamadas “orientações técnicas”, não deixa claro o que configura de fato um grupo de convivência, oportunizando um espaço para a criação, mas ao mesmo tempo deixando nas mãos de quem executa a tarefa, neste caso o orientador/educador, a definição conceitual do que seria essa prática educativa. Se levarmos em conta que tal decisão está nas mãos de quem “executa” o serviço estes, vale ressaltar, segundo as orientações legais, possuem formação básica em nível médio, sem necessariamente possuírem uma formação específica.

INTENCIONALIDADE QUE EDUCA

Como característica principal, as políticas sociais, no Brasil, possuem caráter compensatório, apesar da orientação decorrente da Constituição Federal de 1988, da LOAS, do PNAS e do SUAS, proporem a superação da miséria com políticas estruturantes articuladas com processos de educação. Segundo Silva (2014), o conceito de compensação está associado à ideia de proteção social, que direciona as ações do Estado apenas e exclusivamente para a garantia da ordem jurídica protetora dos direitos de propriedade e a estabilidade social em geral.

Compensar é uma medida importante, mas sustenta determinada forma educativa da política e não representa uma mudança significativa na vida dos sujeitos que dela necessitam. Isso ocorre porque a política social atua no tratamento compensatório da questão social, focalizando o controle da miséria e dos miseráveis, assim como afirma Ivo (2004, p.60) “[...] o diagnóstico da erradicação da pobreza desvincula o sistema de proteção social, dos direitos sociais, passando a assistência a constituir um atributo individual para aqueles que ‘moralmente’ têm direitos ou potencialidade para se desenvolverem”.

Atualmente, no plano nacional da Política de Assistência Social, a previsão de ações educativas tem como princípios:

Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade. Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais (BRASIL, 2004, p. 6).

Dessa perspectiva, há claramente uma intencionalidade que defende uma certa coesão social. A esse respeito Ivo (2008) vai afirmar que, “o papel regulatório das relações sociais

está implícito na busca da coesão dos sistemas sociais, ocupando o centro das preocupações sociológicas, como a questão da integração e da adaptação social”. Neste sentido, o controle social é o que legitima as políticas de proteção social, uma vez que a lógica dessa engrenagem é regida pelo princípio da regulação. No entanto, com a adoção de um sistema de políticas sociais focalizadas, que exclui uma parte da sociedade e direciona, a partir de um conceito instrumental e operativo, à seleção dos mais pobres entre os pobres e à nomeação de quem tem direito em detrimento de quem não tem. Essa contradição, presente nas sociedades capitalistas, impregnou o modelo de administração pública em nosso país, construindo certa mercantilização da pobreza, deixando de traduzir o real significado do que seriam os direitos sociais universais.

Ainda que não esteja classificado como uma política compensatória, o SCFV traduz na intencionalidade de ser preventivo, traços que compensam os sujeitos que dele participam. Na forma de serviços, a intenção educativa vista desde fora parece estar articulada a objetivos que pretendem algum tipo de mudança, mas não chega a representar um impacto, pois são orientados por uma padronização no atendimento, desconsiderando as realidades múltiplas e atrelado a muitas condicionalidades. Essa compreensão da política que cria uma coerência em nível nacional, considerada como única, por se basear em diretrizes comuns e em metodologias similares, traduzem apenas os esforços compensatórios que dificultam a execução de princípios como a construção de autonomia, por exemplo.

A DIMENSÃO FREIRIANA PRESENTE NAS ORIENTAÇÕES DO SCFV

O recorte de análise que aqui se empenha refere-se ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para Crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos. O SCFV tem por foco a constituição de espaço de convivência, formação para a participação e cidadania, desenvolvimento do protagonismo e da autonomia das crianças e adolescentes, a partir dos interesses, demandas e potencialidades dessa faixa etária. Sugere que as intervenções devam ser pautadas em experiências lúdicas, culturais e esportivas como formas de expressão, interação, aprendizagem, sociabilidade e proteção social. Tomando a produção de Paulo Freire como referencial para interpretar as concepções educativas presentes no documento Perguntas Frequentes do SCFV, destacamos as expressões autonomia, participação e cidadania como conceitos chave presente nas orientações.

Assim como já mencionado, o SCFV traz em sua redação, especificamente,

intencionalidades no que se refere ao desenvolvimento da autonomia de seus usuários. Muito mais do que um sinônimo para emancipação e independência, aqui refletimos o conceito de autonomia carregado de sentidos, uma vez que, de acordo com possíveis interpretações freirianas, autonomia também faz (ou deveria fazer) parte de uma tomada de consciência, para o qual o indivíduo se coloca como protagonista de sua existência. Autonomia nas orientações está relacionado a dimensão do autoconhecimento que tem como objetivo contemplar a subjetividade do sujeito como forma de construção de referentes para tomada de consciência da importância do seu protagonismo e da participação social. No entanto, autonomia em Freire é um conceito mais amplo que vislumbra relações consigo mesmo, mas principalmente com o mundo, com a tomada de decisão e posição frente a realidade.

Autonomia aparece vinculado a protagonismo, quase que como um sinônimo. E na relação entre ambos a participação aparece como estratégica. Ao evidenciar que uma das concepções do SCFV é, justamente, a dimensão participativa, compreendemos esse processo de participação também como instrumento educativo. Segundo o Caderno Concepções de Convivência e Foro de Vínculos,

inserir a participação como um elemento no debate sobre fortalecimento de vínculos associa-se à ideia de ampliação de relações na perspectiva da vivência da cidadania, pressupõe compreender que a participação exige que condições sejam criadas para favorecê-la e essas condições tem relação com acesso a informação e com formação para participar (Brasil, 2014, p.22).

Segundo Muñoz (2004), não há improvisação na participação, assim como ela não pode ser aprendida de imediato. Há a necessidade de um reconhecimento mais profundo quanto ao lugar do outro e do seu próprio. Para Freire (1984) participar está relacionado com a tomada de decisão, com a participação do povo na vida política. No aspecto das orientações do SCFV, assim como para a Política de Assistência Social, participar é estratégico para o chamado controle social. No entanto, enquanto um processo educativo do qual não se tem muita informação a respeito de como disparar tais processos educativos, a participação pode se resumir apenas a presença nos espaços.

Conforme nos aponta Lemes (2017), para que esta participação seja emancipatória – e não apenas um discurso, é indispensável que haja a reflexão crítica, inclusive do próprio processo de participação: Contudo, a autonomia freiriana implica em capacidade de fazer escolhas e de criar as possibilidades para uma educação em que os, seres humanos, tenham o direito de rever, avaliar e construir, visto o reconhecimento do sujeito no processo cultural,

histórico e mutável.

Um dos reflexos deste processo de tomada de consciência crítica, é uma compreensão aprofundada no que se refere à coletivo: saber-se parte de um todo, enxergar a si (e ao seu semelhante) como pertencentes a um grupo, não por um recorte de zoneamento, mas sim de partilha de vivências e saberes, histórias de vida. Para quem está usuário do Serviço de Convivência, é impossível não atrelar sua participação individual à participação do outro, uma vez que ele, essencialmente, se constitui pela convivência.

Cidadania aparece com uma frequência importante. No entanto, cabe localizar de qual cidadania está-se referindo as orientações técnicas do SCFV. Temos, pelo menos, duas maneiras de analisar o uso da expressão ou a intencionalidade com a qual se remete à cidadania. Uma que tem histórico no discurso dos movimentos sociais que se vincula diretamente ao exercício de uma cidadania mais politizada em defesa a determinado projeto de sociedade e uma segunda, que tem relação com uma cidadania social que está vinculada estritamente ao usufruto do acesso aos direitos sociais. Segundo Marschall (1967, p. 64), a cidadania social se desenvolveu basicamente no século XX e diz respeito aos direitos e deveres que promovam um bem-estar mínimo da população, como acesso à educação, saúde, alimentação, lazer, enfim “levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade”.

No mesmo sentido, Gohn (2004) colabora dizendo que

a cidadania, nos anos 1990, foi incorporada nos discursos oficiais e ressignificada na direção próxima à ideia de participação civil, de exercício da civilidade, de responsabilidade social dos cidadãos como um todo, porque ela trata não apenas dos direitos, mas também de deveres, ela homogeneiza os atores. Estes deveres envolvem a tentativa de responsabilização dos cidadãos em arenas públicas, via parcerias nas políticas sociais governamentais.

Ainda assim, vale reconhecer que direitos e cidadania são conceitos contemporâneos que implicam promover as habilidades dos indivíduos e da coletividade em compreender, analisar, refletir e conscientizar-se sobre o mundo que os cerca, interagindo, tornando-se um agente e membro de grupo participativo e criativo e, portanto, gerando desenvolvimento pessoal e social.

Se, por um lado, a redação do Caderno de Perguntas Frequentes do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (2017), possui elementos de cunho emancipatório, alinhados ao pensamento freiriano – conforme aqui apontados, por outro, podem se apresentar

limitados no âmbito da sua execução uma vez que tais sujeitos são compreendidos como usuários de um serviço. Se o SCFV, inserido na Política de Assistência Social se quer garantidor de direitos e não mais de assistencialismos a condição de cidadão nos parece mais adequada.

Em síntese, essas características traduzem os resultados do tratamento da questão social no Brasil. Uma vez que o SCFV se restringe a ser um atendimento à população. Desse modo, evidencia-se a contradição entre a perspectiva da transformação e da reprodução, tensionada entre os meios e os fins da própria Política de Assistência Social.

EM MODO DE ENDEREÇAMENTO

É presente que a definição posta pelos documentos oficiais da Política de Assistência Social traduz uma intencionalidade que direciona a ideia de acesso a direitos vinculada apenas a determinados grupos sociais. Não há como negar que a dimensão compensatória de caráter emergencial é a tônica que alimenta os princípios dos programas e projetos que dela se originam. É fato, que as mudanças que orientam o conjunto das políticas sociais atualmente objetivam, por um lado, reduzir os efeitos adversos do ajuste estrutural; por isso mantém caráter compensatório e, por outro, não correspondem a uma mudança significativa na vida dos sujeitos “usuários” de seus serviços, garantido da manutenção do status quo.

Para compreender isso na perspectiva de análise dos documentos oficiais que orientam o SCFV destacamos alguns apontamentos: primeiro a discussão a respeito do conceito de vulnerabilidade social, que tem relação estreita com a compreensão de exclusão social que, no Brasil, está muito mais vinculada a uma questão de não acesso a bens materiais do que a bem-estar pessoal e social. Oliveira (apud YASBEK, 2008, p.19) diz que esta definição de vulnerabilidade estritamente econômica “é insuficiente e incompleta, mas deve ser a base material para o seu enquadramento mais amplo”. Santos e Lemes (2016, p.46) alertam para o uso da expressão vulnerabilidade social dizendo que a mesma “tem sido utilizada como jargão nas políticas públicas, contribuindo, no nosso entender, muito mais para “rotular” as pessoas que (con)vivem em condições difíceis de sobrevivência do que para caracterizá-las ou descrevê-las”. O que as autoras chamam a atenção é para a necessidade de descrever as condições nas quais as pessoas estão inseridas sem escamotear as particularidades da situação vulnerável na qual o sujeito se encontra. Martins (1997), ao dizer que não existe a exclusão social nos ajuda a refletir sobre a expressão vulnerabilidade social. Ambas vêm sendo usadas

em conjugação com outras tantas expressões que no conjunto não passam de palavras sem sentido, pois reproduzem apenas conceituações rotuladoras, para apenas responder a enquadramentos sociais. Segundo, o uso de expressões que remetem a mudança social espelhada em concepções que muito se assemelham aos pressupostos freirianos. A aposta em objetivos cuja intenção é estimular a formação de cidadãos conscientes, capazes de defender seus direitos, protagonistas e cidadãos ativos ultrapassa os limites da política pública. Trata-se de fazer uma aposta numa mudança social importante em que se expressam determinadas concepções de educação, mas, quando presente em objetivos da política pública cujas características já nomeamos como compensatórias e emergenciais, a mesma perde efeito, pois o *modus operandi* é o da regulação e não o do empoderamento. Terceiro, a realidade da execução do SCFV. A prestação de serviços é uma realidade e tem se constituído, especialmente no campo da assistência social, pela via do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). A aposta é que as organizações não governamentais (ONGs) ao executarem serviços da política, devem “desempenhar ações contundentes na promoção de direitos e de cidadania, ou seja, diante das mudanças ocorridas na sociedade global, as organizações devem garantir o acesso aos direitos sociais e a cidadania aos usuários” (MIRANDA, 2007, p. 5). A perspectiva da garantia de direitos é um argumento que tem como objetivo chamar as ONGs ao compromisso da execução da política. Essa exigência pretende, segundo Miranda (2007, p. 7) requerer que “as ONGs executem o serviço exercendo papel propositivo, técnico e político de forma a eliminar as ações assistemáticas e pontuais baseadas no assistencialismo, na ajuda caritativa e na filantropia, adquirida historicamente”. Além do mais, a partir do modelo de parceria estabelecida com as ONGs, segue a lógica da precarização e da flexibilização, visto que as verbas de repasse são escassas, refletindo nas condições mínimas de manutenção dos espaços e condicionadas a renovações contratuais ano a ano.

Seguindo essa linha de raciocínio, há que se confirmar que a parceria é o que alimenta o sistema, pois constitui-se como uma via simples, direta e não conflitiva. No entanto, a tendência em “parceirizar” com a sociedade civil como forma de “compartilhar” a responsabilidade pelo social não está em conformidade com o que está implícito na LOAS, que só o Estado pode garantir direitos.

Problematizando a ação da assistência social, Demo (2002) apresenta um ponto de vista taxativo quanto ao efeito dessa política sobre a população. Segundo o autor,

[...] a assistência mal posta pode ter efeito deseducativo típico, porque

‘educa para a submissão’, à medida que, em vez de reforçar o desafio da emancipação, solapa a competência política de se fazer sujeito capaz de história própria. Em vez de suportar o projeto da autonomia, pode mergulhar o pobre em dependência irreversível, confirmando nele a idéia perversa de que a opressão somente pode ser superada pelo próprio opressor. É preciso, pois, questionar aquela assistência que estiola ou mata a cidadania (Demo, 2002, p. 11)

O autor refere ainda que o que há de menos importante na assistência é a prestação de serviços, embora, sejam fundamentais. Mais decisivo deve ser o ato pedagógico implícito, voltado para a cidadania, tendo-se sempre em conta o caráter dialético complexo e contraditório deste desafio. Não há como negar que a operacionalização da política, ainda que demonstre avanços na concepção de sujeito, no aspecto da garantia de direitos deixa a desejar quando condiciona e responsabiliza um terceiro agente no processo. Assim, consideramos que as respostas a que consegue alcançar não ultrapassam microespaços isolados sem uma repercussão macrossocial. O impacto substantivo de suas ações converge para desviar o foco da garantia de direitos tornando o cidadão um mero usuário.

Sem querer o reducionismo de toda a complexidade que esse tema aporta, cabe questionar até que ponto o direito garantido em lei e traduzido em política pública chega a ser direito de fato?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas frequentes: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos**, Brasília, Versão atualizada, março de 2017.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/falemds/perguntas-frequentes/assistencia-social/assistencia-social/usuario/pnas-politica-nacional-de-assistencia-social-institucional>>. Acesso em: 02/08/2017.

BRASIL. Norma **Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/BSUAS**. Brasília, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos/politica-nacional-de-assistencia-social-2013-pnas-2004-e-norma-operacional-basica-de-servico-social-2013-nobsuas>>. Acesso em: 02/08/2017.

BRASIL. Lei no 8.742, de 07/12/1993. **Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)**.

Brasília, 2004. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros/loas-lei-organica-de-assistencia-social/loas-lei-organica-de-assistencia-social>>. Acesso em: 02/08/2017.

COUTO, Berenice R. et al. (Org.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010. DEMO, Pedro. **Educação pelo avesso: assistência como direito e como problema**. São Paulo: Cortez, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do Oprimido**. 7a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos sociais: espaços de educação não formal da sociedade civil**. Disponível em: <<http://noticias.universia.com.br/destaque/noticia/2004/04/02/519734/movimentos-sociais-espaos-educao-no-formal-da-sociedade-civil.html>>. Acesso em: 20/01/2015.

IVO, Anete. **Viver por um fio: pobreza e política social**. São Paulo: Annablume, 2008.

_____, Anete. **A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado**. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 18, n. 2, 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a07v18n2.pdf>>. Acesso em: 01/2016.

LEMES, Marilene Alves. **Estratégias de participação na política de assistência social na perspectiva de Paulo Freire**. São Leopoldo – RS. 192 f. Tese (Doutorado em Educação) - Programa de Pós-graduação em Educação, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, São Leopoldo, 2017.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINS, José de Souza. **Exclusão social e a nova desigualdade**. São Paulo: Paulus, 1997.

MIRANDA, Fábila Jaqueline da Silva. **A efetivação da política de assistência social por entidades não-governamentais integrantes da rede socioassistencial de Belém**. In: jornada internacional de políticas públicas, 3., 2007, São Luís. Anais... São Luís, 28-30 ago. 2007. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoA/f4049b508cd95ee8213bFabia.pdf>>. Acesso em: 20/06/2011.

MUÑOZ, César. **Pedagogia da vida cotidiana e participação**. São Paulo: Cortez, 2004.

PETRAS, James. **Neoliberalismo: América Latina, Estados Unidos e Europa**. Blumenau: FURB, 1999. Coleção Sociedade e Ambiente, n. 3.

SANTOS, Karine; LEMES, Marilene. O sentido do trabalho educativo no campo social. **Revista Série-Estudos**. Campo Grande, MS, v. 21, n. 43, p. 45-67, set./dez. 2016

SILVA, Vera Alice Cardoso. **Políticas compensatórias**. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/?pg=dicionario-verbetes&id=325>>. Acesso em: 08/09/2014.

SPOSATI, Aldaisa. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, ano 26, n. 87, p. 96-122, 2006.

TEIXEIRA, Solange Maria. Trabalho Interdisciplinar nos CRAS: um novo enfoque e trato à pobreza? **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 2, p. 286-297, ago./dez. 2010.

YASBEK, M. C. **Questão social:** desigualdade, pobreza e vulnerabilidade social. São Paulo, 2008. (impresso).