



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL**

Senador Camará - um olhar de perto e de longe

Ana Beatriz Fernandes da Silva

Rio de Janeiro

Julho de 2022

Trabalho de Conclusão de Curso
como requisito parcial para
obtenção do grau de bacharel em
Serviço Social

Senador Camará - um olhar de perto e de longe

Ana Beatriz Fernandes da Silva

Prof Dra Joana Garcia (orientadora)

Agradecimentos

À Deus, “Porque dele e por ele, e para ele, são todas as coisas; glória, pois, a ele eternamente. Amém” (Rm 11,36).

Ao meu marido, Weverton, meu companheiro e melhor amigo, obrigada pela paciência e por todo apoio, pelo amor demonstrado em cada abraço.

Aos meus pais, Jaqueline e Venício, meus maiores incentivadores, obrigada por sempre investirem e acreditarem em mim.

Aos meus familiares, Gabriel e Rafael, meus irmãos, Mariana e Andressa, minhas cunhadas, Alcinete e Wilson, meus sogros, que, junto com Weverton e meus pais, formam minha rede de suporte. Obrigada por todo carinho, conselho, incentivo, por cada momento de risadas e brincadeiras, por cada conversa profunda; tudo isso foi fundamental nessa jornada.

Aos meus amigos de aliança. André e Sarah, meus amigos e pastores, obrigada por todo incentivo e por me inspirarem com suas vidas. Karen, Jorge, Letícia e Matheus, meus grandes amigos e melhores amigas desde sempre, obrigada por serem a personificação daqueles versículos de Provérbios 17,17 e 18,24.

Gostaria de agradecer a todos os professores e professoras maravilhosas que fizeram parte da minha vida. São muitos nomes que eu poderia citar e homenagear, pois me fizeram ser quem sou hoje.

Agradeço especialmente à Joana Garcia, que não somente aceitou me orientar, mas me acolheu e ajudou a vencer esse desafio de forma leve e alegre.

Esse é o nosso cantinho

Esse é o nosso lugar

Quantas pedras no caminho

Pra essa vida melhorar

Ô, laiá

(Cesar MC)

Siglário

CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CAS	Coordenadoria de Assistência Social
CGI	Coordenadoria de Gestão da Informação
CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CMS	Centro Municipal de Saúde
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
ESS	Escola de Serviço Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem Domiciliar
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS	Sistema Único da Assistência Social
SUS	Sistema Único da Saúde
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UPA	Unidade de Pronto Atendimento

Resumo

Considerando as diferenças sociais e econômicas do Rio de Janeiro, este Trabalho de Conclusão de Curso tem como observatório privilegiado o bairro de Senador Camará, onde se analisa a territorialização das políticas públicas e sua contribuição para o enfrentamento das desigualdades socioeconômicas da cidade. Procurou-se investigar o exercício da cidadania neste bairro da periferia através do acesso aos serviços públicos, considerando que as desigualdades são acentuadas pelo fator territorial. Os conceitos de cidadania e território são apresentados e relacionados à concepção de redes de políticas. Faz-se ainda um resgate histórico da formação da cidade do Rio de Janeiro, para compreender os processos que a levaram a assumir as características atuais, com o foco na zona oeste. Através da análise de indicadores sociais, conclui-se que o bairro não é assistido de forma efetiva pelas políticas públicas, tendo o território ainda mais obstáculos do que potencialidades no exercício da cidadania.

Palavras chave: Senador Camará, cidadania, território, rede

Índice

Introdução	9
2- Conceitos e referências históricas	12
2.1- Cidadania - um processo em etapas	12
2.2- O território como chão das políticas	17
2.3- Evolução urbana às avessas	21
3- A periferia e as redes	28
3.1. A rede em Senador Camará	38
Considerações finais	43
Referências Bibliográficas	46

Índice de quadros e figuras

Figura 1: Parque Urbano Fazenda do Viegas
22

Quadro 1: Áreas de abrangência das Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos do município do Rio de Janeiro
28

Figura 2: Município do Rio de Janeiro - Bairros
30

Figura 3: Visão Espacial da Cidade do Rio de Janeiro
31

Figura 4: Mapa dos CRAS na 8ª CAS
33

Figura 5: Mapa dos CRAS na 9ª CAS
33

Gráfico 1: Perfil etário dos entrevistados
34

Gráfico 2: Perfil étnico/racial dos entrevistados
34

Gráfico 3: Residência dos entrevistados
35

Gráfico 4: Conhece o SUAS
36

Gráfico 5: Acesso ao CRAS
36

Gráfico 6: Conhecimento dos equipamentos do SUAS
36

Gráfico 38 7: Avaliação do acesso

Figuras 6 e 7: Deslocamento a pé no território

Gráfico 40 8: Frequência do acesso

Gráfico 41 9: Percepção geral

Gráfico 41 10: Avaliação sobre a estrutura

Introdução

Para se falar sobre o exercício da cidadania, precisa-se levar em consideração as desigualdades sociais que interferem na vida dos cidadãos. Sobre este tema, vemos crescer as discussões que abordam raça, gênero e classe, seja de forma específica ou entrelaçados. Mas acredito haver ainda um outro ponto a ser debatido como um fator de aprofundamento das desigualdades, ao menos na cidade do Rio de Janeiro, que é o território.

A cidade do Rio de Janeiro é separada por zonas que são marcadas não apenas pela questão geográfica, mas também pelas diferenças sociais e econômicas. Os diferentes grupos sociais que ocupam as áreas da cidade estão diretamente ligados à forma com que cada área se “desenvolveu”, no sentido da urbanização. As decisões políticas que determinam a implementação de políticas públicas em cada parte da cidade refletem essa correlação.

Neste sentido, o presente trabalho se propõe a pensar em como a territorialização das políticas públicas têm o potencial de contribuir para o enfrentamento das desigualdades sociais e econômicas que são evidentes, considerando que estas são acentuadas pelo fator territorial. Ademais, faz uma reflexão em relação ao ideal liberal presente nos marcos legais e em como é necessário que se pense para além do que já está posto como direito, à medida que se busca alterar a realidade social vigente.

Por ser residente desde que nasci no bairro de Senador Camará, na zona oeste do Rio de Janeiro, a relevância do território é uma questão que atravessa a minha vivência. Quando longas “viagens” de trem e/ou ônibus passaram a fazer parte da minha rotina, elas se tornaram ainda mais inquietantes. Não só isso, mas também ao olhar para os serviços públicos do meu bairro e dos vizinhos, ter a impressão de que “não funcionam”, e ouvir relatos bem diferentes sobre a Barra da Tijuca, ou bairros da zona sul.

As diferenças que apontam inúmeras desigualdades passam pelo

acesso aos serviços públicos considerados mais urgentes, mas também outros considerados secundários como serviços relacionados à

cultura e ao lazer. Senador Camará fica longe das praias, museus e principais pontos turísticos da cidade. Os seus moradores tem uma relação com a cidade completamente diferente de moradores de outras áreas. A questão das distâncias é determinante no cotidiano dessa população, sendo limitadora em muitos sentidos, inclusive no exercício da cidadania.

É precisamente esse o olhar desta pesquisa. As principais questões que norteiam esse trabalho são: o quanto o território é um fator de desigualdade no Rio de Janeiro? O quanto as distâncias, seja do local de trabalho, estudo ou de lazer, influenciam o exercício da cidadania num bairro periférico como Senador Camará?

Refletir sobre essas questões é importante não somente para a formação em Serviço Social, mas também para o exercício da profissão, sabendo que é na implementação e na gestão das políticas públicas que está enraizado o trabalho do assistente social. Essa pesquisa tem como horizonte os princípios fundamentais que amparam a profissão de assistente social, como a “defesa intransigente dos direitos humanos” e a “ampliação e consolidação da cidadania” (CFESS, 1993). É fundamental tentar contribuir para o aperfeiçoamento teórico a respeito do objeto do Serviço Social - a saber: a questão social e suas expressões, trazendo para o debate questões da realidade que estão distantes da academia, mas que precisam ser consideradas por ela.

Por isso, a relevância de evidenciar um bairro como Senador Camará, abordando as redes de políticas, o território e a cidadania, com o objetivo de afastá-lo da perspectiva em que comumente é tratado. A maior parte das vezes que Senador Camará aparece nas mídias é para retratar a violência urbana a qual estão submetidas as pessoas em grande parte de seu território. Esse é um fator de extrema importância quando se pensa a vulnerabilidade nesse espaço, mas considere importante pensá-lo para além do tema da segurança pública, refletindo sobre as possibilidades que uma ação mais efetiva do Estado, através das políticas públicas, pode gerar no território.

Para tanto, este trabalho foi estruturado em dois capítulos, da seguinte forma. O primeiro trata de conceituar cidadania e outros conceitos a ela referidos, com base em autores e autoras críticos à visão tradicional dos direitos humanos, contrapondo-se à perspectiva liberal. Depois, traz os conceitos de território dentro do contexto das políticas públicas, a fim de fundamentar a importância do mesmo na implementação das políticas, além de relacioná-lo à concepção de redes. Na terceira parte deste primeiro capítulo, faz-se um resgate histórico da formação da cidade do Rio de Janeiro, seu desenvolvimento urbano, na tentativa de compreender as consequências deste processo para o território atualmente, com o foco na zona oeste da cidade.

O segundo capítulo fala da relação entre a periferia e as redes, começando com uma análise mais geral em relação à zona oeste da cidade, e na segunda parte, o bairro de Senador Camará como eixo. Apresenta, primeiramente, os resultados de uma pesquisa com foco na política de assistência social, analisando a disponibilidade das unidades em relação ao território. Depois, apresenta os resultados da pesquisa cujo cerne era avaliar as percepções dos moradores sobre as unidades públicas presentes no bairro.

A partir dessas análises, essa pesquisa apresenta suas considerações a respeito da territorialização das políticas públicas na zona oeste da cidade, em especial no bairro de Senador Camará, e suas potencialidades no sentido da contribuição para a ampliação da cidadania e a diminuição da desigualdade social.

2- Conceitos e referências históricas

Este capítulo trata das referências histórico-conceituais que balizam e fundamentam este estudo. Procura-se, portanto, narrar e problematizar eventos e visões sobre o tema. A estrutura deste capítulo é assim constituída: a primeira parte trata do conceito de cidadania, a partir de autores que são críticos à visão tradicional dos direitos humanos; a segunda parte traz conceitos de território relacionados às políticas públicas, a fim de demonstrar a importância da territorialização para a efetivação dos direitos; a terceira parte apresenta os processos de urbanização do Rio de Janeiro, buscando compreender a formação da zona oeste da cidade, em especial o bairro de Senador Camará e seu entorno.

2.1- Cidadania - um processo em etapas

O que se pretende investigar nesta pesquisa é o alcance e exercício da cidadania num bairro da periferia da cidade do Rio de Janeiro, a saber, Senador Camará. Para tanto, é importante saber o que está sendo considerado por cidadania. Segundo Carvalho (2002), a cidadania compreende os direitos civis, políticos e sociais, e o exercício destes três tipos de direitos formaria um cidadão pleno. Aqueles que possuíssem apenas alguns dos direitos seriam cidadãos incompletos, e os que não se beneficiassem de nenhum direitos seriam não-cidadãos.

Este tema é aparentemente comum, de domínio público e, por isso, compreendido de diferentes modos. Os termos “cidadão” e “direitos” fazem parte da linguagem cotidiana da cidade e também da periferia. Ao mesmo tempo em que são afirmados como realidade, são também aclamados como sendo algo ainda a se conquistar.

Uma cidadania plena, que combine liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. Mas ele tem servido de parâmetro para o julgamento da

qualidade da cidadania em cada país e em cada momento histórico. (CARVALHO, 2002, p.9)

Para Carvalho, a cidadania plena parece ser um ideal inatingível, mas ainda é um parâmetro. E quando observamos a realidade da cidade do Rio de Janeiro, vemos diferentes “graus” de cidadania, se assim se pode dizer, coexistindo. A diferença na prestação de determinado serviço público ou a disponibilidade do mesmo nos diferentes territórios, a qualidade dos transportes públicos, das vias públicas, praças... Coisas tais que são a base dos direitos civis, como ir e vir ou a inviolabilidade do lar, ou dos direitos sociais, como saúde e educação, se mostram bem desiguais de uma zona para a outra da cidade, de um bairro a outro.

E essa diferença não se dá apenas pela questão de classe que, de fato, marca o território, não por si só. Sabe-se que as pessoas que não tem muito mais do que sua força de trabalho para ser vendida são as que estão mais distantes do alcance da cidadania, mas o fato de ser de um território periférico, como Senador Camará, distante do centro da cidade e das áreas turísticas, parece aumentar ainda mais essa lacuna.

Pensar nas desigualdades nos remete ao conceito de igualdade e, numa perspectiva normativa, aos direitos humanos. A Declaração de Independência dos Estados Unidos (1776) é o primeiro grande marco normativo, inspirando a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão na França (1789) e, mais recentemente, a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948). Tais declarações têm em comum a teoria liberal como norte, por apresentarem esses direitos como autoevidentes, naturais a todos os homens (HUNT, 2009).

Mas a realidade concreta não reflete esse ideal. Por isso, com base na teoria crítica dos direitos humanos, vamos analisar os conceitos que sustentam esses direitos, como igualdade, liberdade e cidadania, entre outros. Não podemos considerá-los de forma simplista, como um fim em si mesmo. É necessário entender suas contradições para não colocá-los como meta a ser alcançada da maneira como estão postos. Cumpre não

considerá-los como pontos de chegada, pois a mera positivação dos direitos não é suficiente para garantir os direitos na prática. (BATISTA e LOPES, [s.d.]

Lynn Hunt aponta contradições da autoevidência dos direitos humanos, pois entende que não se pode considerar naturais e universais pensamentos que provêm de um determinado tempo e lugar (HUNT, 2009). Apesar da pretensão de universalidade, os direitos são direcionados a um determinado grupo de pessoas desde a sua concepção, demonstrando que a afirmação desses direitos não visava uma transformação social completa, no sentido de acabar com as diferenças sociais que vigoravam. Naquele contexto, o que se combatia eram os privilégios da monarquia e nobreza, mas a condição das mulheres e dos africanos escravizados, por exemplo, não eram vistas como passíveis de mudança, pois nem todos os indivíduos eram considerados “capazes de viver juntos numa moralidade de autocontrole” (SCHNEEWIND apud HUNT, 2009, p. 26). Como afirma a autora, em referência ao filósofo J. B. Schneewind, :

No século XVIII (e de fato até o presente) não se imaginavam todas as "pessoas" como igualmente capazes de autonomia moral. [...] Se os proponentes dos direitos humanos naturais, iguais e universais excluía[m] automaticamente algumas categorias de pessoas do exercício desses direitos, era primariamente porque viam essas pessoas como menos do que plenamente capazes de autonomia moral (2009, p. 27).

É importante fazer essas considerações para pensar como as políticas públicas podem colaborar no combate às desigualdades, pois qual seria a igualdade pretendida? Nos marcos legais da assistência social, política em que se foca o estudo, pode-se observar uma referência aos direitos nessa perspectiva liberal, quando a lei afirma que é “direito do cidadão e dever do Estado” , e tem nos seus princípios a “universalização”, “igualdade de direitos” e “respeito a dignidade do cidadão”, por exemplo (Brasil, 1993).

Com isso em vista, voltemos ao conceito de cidadania, mais precisamente o processo de construção da cidadania brasileira apresentado por Carvalho (2002). É importante destacar que essa conformação em “cidadão” se dá a partir de um pertencimento a uma nação e ao Estado. A identificação com a nação e lealdade ao Estado “andam juntas” no exercício da cidadania. O grau de lealdade ao Estado ou de identificação à nação pode ser maior ou menor em relação ao outro, a depender de como se forma o Estado-nação (p.12). Neste sentido, podemos também considerar a idéia de pertencimento à cidade, se tratando da abordagem desta pesquisa. As possibilidades de circulação e desfrute da cidade pelos moradores das periferias tem total relação com o exercício da cidadania.

No caso do Brasil, o autor aponta que a fragilidade da cidadania vivenciada hoje tem a ver com o percurso de construção da mesma, em relação à conquista e estabelecimento dos direitos. Aqui, segundo Carvalho, a “pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo” (2002, p. 220):

primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente, ainda hoje muitos direitos civis [...] continuam inacessíveis à maioria da população (CARVALHO, 2002, p. 219)

Essa “inversão” se dá em comparação ao modelo inglês, onde houve uma lógica que fortalecia a convicção democrática. A base de tudo foram os direitos civis, e a partir da consolidação das liberdades individuais, os direitos políticos e sociais foram posteriormente estabelecidos, em consequência de uma articulação forte entre os poderes - Judiciário, Legislativo e Executivo -, partidos políticos e organização sindical (CARVALHO, 2002, p. 220).

Como o Brasil não seguiu essa lógica de desenvolvimento da cidadania, algumas dificuldades se impõem hoje para a sua realização, já

que, segundo Carvalho (2002, p. 221), a diferença no processo tende a afetar o tipo de cidadão que é gerado e, logo, o tipo de democracia. O fato de os direitos sociais estarem na base do processo brasileiro, tendo sido estabelecidos em períodos ditatoriais, traz como consequência a extrema valorização do poder Executivo. Existe aqui uma busca por figuras messiânicas, ao passo que há uma desvalorização do poder Legislativo, da mediação da representação política. “Essa cultura orientada mais para o Estado do que para a representação é o que chamamos de 'estadania', em contraste com a cidadania” (CARVALHO, 2002, p. 221).

Desta forma, percebe-se a ausência de organização autônoma da sociedade, fazendo com que a representação política esteja a serviço de interesses corporativistas, e não em busca de resolver os grandes problemas da maioria da população. O jogo político se dá em torno de interesses pessoais, seja entre o eleitor e os representantes do Legislativo, ou entre esses políticos e os representantes do Executivo (CARVALHO, 2002, p. 223).

Por fim, Carvalho também aponta a contradição a que hoje se depara o Brasil, diante do renascimento do liberalismo sob novas bases de suspeita da função social do Estado nos países centrais e que se impõe aos demais. Ao mesmo tempo em que tenta-se alcançar o ideal de democracia já estabelecido no Ocidente, o cenário internacional é justamente de desmonte desse ideal. “O pensamento liberal renovado volta a insistir na importância do mercado como mecanismo auto-regulador da vida econômica e social e, como consequência, na redução do papel do Estado” (CARVALHO, 2002, p. 226).

Essa mudança no pensamento e na lógica de da democracia reduz o cidadão a um consumidor, num sentido mais individual, em que se afastam as preocupações com a política e os problemas coletivos (CARVALHO, 2002, p. 226). Isso tem gerado, segundo o autor, uma “cultura de consumo” entre a população, inclusive entre os mais pobres. A cidadania passa a ser, então, o direito de consumir, de acessar os bens que demonstram prestígio e poder. Sendo assim, a perspectiva de avanço democrático se vê diminuída diante de uma reivindicação somente pelo consumo, pois:

a cultura do consumo dificulta o desatamento do nó que torna tão lenta a marcha da cidadania entre nós, qual seja, a incapacidade do sistema representativo de produzir resultados que impliquem a redução da desigualdade e o fim da divisão dos brasileiros em castas separadas pela educação, pela renda, pela cor. (CARVALHO, 2002, p. 228)

Portanto, compreende-se que a cidadania no Brasil se desenvolveu de forma frágil e limitada, principalmente quando se considera a população à qual a igualdade nunca foi pretendida. Hoje, o desafio na busca pela anulação da desigualdade é ainda maior, numa realidade em que se impõe o retrocesso dos direitos que, por aqui, ainda nem foram bem estabelecidos.

2.2- O território como chão das políticas

É com base nesses conceitos anteriormente contextualizados, como igualdade e cidadania, norteados por uma perspectiva liberal, que se estabeleceu a territorialização das políticas públicas. No caso da assistência, tem como uma das diretrizes a “descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo” (Brasil, 1993). Para além de uma gestão descentralizada, é necessário se pensar as políticas públicas a partir do território, entendendo-o não somente como um espaço físico, mas como o produto das relações sociais ali existentes. O território contém uma dimensão histórica, “pois constitui e constrói sua identidade em uma dinâmica de relações” (SPOSATI, 2013, p. 6).

Milton Santos define o território como o lugar em que se tessituram e materializam-se todas as ações, poderes, fraquezas, forças, paixões, enfim, o contexto espacial em que a história do homem se realiza a partir das manifestações de sua existência (SANTOS, 2006 apud BUENO, 2009). Em outro momento, o mesmo autor também relaciona o território à identidade, ao sentimento de pertencimento, sendo ele “o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 2007 apud NASCIMENTO; MELLAZZO, 2013, p. 83). Para Santos, o

espaço geográfico é possuidor de uma forma, isto é, de uma organização que se pretende adequar ao funcionamento da sociedade. Essa forma é definida ideologicamente, em um determinado bloco histórico, que corresponde à hegemonia de determinada classe social, e é no âmbito do Estado que se estabelecem os relacionamentos entre interesses divergentes que darão o conteúdo para as formas espaciais, que poderão ser mais ou menos excludentes, ou segregacionistas, dependendo das características do bloco histórico (SANTOS, 2008 apud NASCIMENTO; MELLAZZO, 2013, p. 80).

Por isso, trazer o conceito de território para a análise é fundamental para pensar as políticas públicas, que são materializadas em equipamentos e serviços ofertados a partir de um determinado local, e que impactam e são impactadas pelas relações sociais ali presentes. A territorialização das políticas sociais tem o potencial de identificar demandas específicas do local em que está inserido o equipamento, promover serviços voltados a essas demandas, além de prestar os serviços a partir do entendimento da dinâmica do território. Como afirma Sposati (2013):

Não há como construir uma relação democrática sem procurar entender as interações que se dão em um determinado espaço/território, onde está instalado um determinado serviço social público. Como já dito anteriormente, a política social expressa-se, concretamente, por meio de serviços distribuídos (bem ou mal) em espaços. Portanto, discutir território e política social supõe ter presente a prévia análise sobre os modos como cada política social se aproxima da população. (SPOSATI, 2013, p. 17)

Nascimento e Mellazzo denominam essa perspectiva territorial das políticas como “proteção social proativa”, que considera a lógica da localização e proximidade na implementação das políticas sociais como potenciais para antecipar as necessidades e facilitar o acesso da população (NASCIMENTO; MELLAZZO, 2013, p. 71).

Nessa perspectiva é que se insere a valorização e a importância do fortalecimento do território pensado como localização e como elemento essencial para a efetivação do acesso à proteção social, no que se refere aos serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS, pois possibilita uma proximidade entre o poder público e a população. (NASCIMENTO; MELLAZZO, 2013, p. 71)

Os autores observam, no entanto, a necessidade de não se reduzir a questão da territorialização somente à lógica da proximidade e localização. Se, por um lado, ela é de fundamental importância por ser na esfera local onde a vida se reproduz desigualmente, e também as relações sociais, de forma desigual, deve-se considerar a dimensão territorial da política pública para além da lógica da proximidade, reconhecendo a pluriescalaridade dos processos presentes em cada área (NASCIMENTO; MELLAZZO, 2013, p. 83).

Na tentativa de valorizar o território para se implementar as políticas da forma mais adequada, é importante considerar o conceito de vulnerabilidade, como apontam os autores, e as particularidades de territórios vulneráveis. Nascimento e Mellazzo relacionam a vulnerabilidade social ao acesso ao bem estar social, a partir da conceituação de Kaztman e Figueira:

[...] chamamos de vulnerabilidade ante a pobreza ou a exclusão social as situações que surgem quando as configurações de recursos que controlam e podem movimentar os municípios não são suficientes para aproveitar as estruturas de oportunidade de acesso ao bem estar. (KAZTMAN; FILGUEIRA, 2006 apud NASCIMENTO; MELLAZZO, 2013, p. 72).

Por isso, apontam os autores, é necessário identificar os riscos a que a população local possa estar submetida, para que se organize serviços e programas no intuito de prevenir esses riscos, ou, se for o caso de já terem causado danos individuais e sociais, minimizá-los (NASCIMENTO; MELLAZZO, 2013, p. 73).

Neste sentido, é importante trazer para a análise a concepção de redes, hoje tão presente nos debates das políticas públicas. Fleury (2005) apresenta diferentes perspectivas sobre o tema, nas quais é possível vislumbrar a amplitude e relevância do mesmo para as políticas públicas: a análise das redes pode ser uma ferramenta útil no entendimento da união de atores interdependentes; o objeto da análise se desloca do ator individual para os vínculos e interações; e podem indicar uma alteração na estrutura política da sociedade e representar novas formas de organização social, respondendo aos problemas políticos de coordenação ou mediação social (FLEURY, 2005, p. 79).

Da mesma forma que à questão do território importa, mais do que o espaço geográfico, as relações sociais ali presentes, quando se trata das redes fala-se também de relações, de vínculos. Como afirma Rovere (1998):

redes são redes de pessoas, conectam-se ou vinculam pessoas, ainda que essa pessoa seja o diretor da instituição e se relacione com seu cargo incluído; mas não se conectam cargos entre si, não se conectam instituições entre si, não se conectam computadores entre si, conectam-se pessoas . Por isso se diz que redes é a linguagem dos vínculos, é fundamentalmente um conceito vincular. (ROVERE, 1998 apud FLEURY, 2005)

A articulação em rede possui diversas potencialidades, que podem contribuir na garantia dos direitos através das políticas. Com a pluralidade de atores envolvidos, é possível uma maior captação de recursos e maior diversidade de opiniões para a resolução dos problemas. Outro fator é que a definição das prioridades pode ser feita de forma mais democrática, por envolver organizações de pequeno porte e mais próximas da origem dos problemas. Além disso, os objetivos e estratégias desenvolvidos pela rede são gerados através de consensos, por meio de negociações, já que as estruturas são horizontalizadas e seus membros preservam sua autonomia (FLEURY, 2005, p. 82).

Essas são apenas algumas das características positivas destacadas pela autora. No entanto, Fleury (2005, p. 83) também aborda alguns pontos

de debilidade das redes, como por exemplo a não garantia da eficácia no cumprimento dos objetivos, no caso das metas compartilhadas, já que as responsabilidades ficam diluídas; ou as dificuldades de controle e coordenação das interdependências que podem gerar problemas de gestão das redes.

Ainda segundo Fleury, existe uma percepção de que a descentralização por si só não garante a eficácia das políticas sociais, o que tem levado diversos estudiosos do campo a apontar possíveis soluções, dentre as quais destaca-se a necessidade de se pensar os problemas sociais considerando a população de forma integral, mesmo que a solução se dê por meio de várias políticas setoriais. “Só através da intersetorialidade é possível uma ação integrada das políticas sociais que garanta a universalidade, integridade e equidade. (JUNQUEIRA, 1998 apud FLEURY, 2005, p. 87)

Portanto, não há como se pensar as políticas públicas sem levar em consideração a sua articulação com o território, entendendo-o como fator determinante, e que está para além da questão espacial. Mas é principalmente sobre as relações sociais que se cultivam no espaço, assim como os vínculos que se estabelecem para que se formem e se desenvolvam as redes de políticas.

2.3- Evolução urbana às avessas

Para melhor compreender como o território é um fator determinante para o exercício da cidadania, é necessário entender as dinâmicas territoriais na cidade do Rio de Janeiro, e, para isso, analisar a formação histórica da cidade, seu desenvolvimento urbano e as consequências atuais disso.

É inevitável tratar da história da cidade sem considerar a perspectiva colonizadora, por isso há aqui um esforço de se olhar para a história de forma crítica e decolonial. O interior do Rio de Janeiro começou a ser ocupado no final do século XIV, como muitos outros territórios da então colônia, pelos padres jesuítas em missão pela Companhia de Jesus, que receberam terras como doação para estabelecerem o domínio português, terras essas que já eram habitadas por diversos povos indígenas (NOGUEIRA, 2019).

Os jesuítas foram responsáveis por importantes obras na região do atual bairro de Santa Cruz. Obras essas que eram realizadas com mão de obra de africanos e indígenas escravizados. A força de trabalho dos escravizados era explorada por toda essa região da atual zona oeste, nas atividades de agricultura e criação de gado (NOGUEIRA, 2019).

A zona oeste está interligada à cidade desde a época do Brasil colônia, pela Estrada da Fazenda dos Jesuítas, que ligava Santa Cruz ao centro da cidade, e que depois se tornou a Estrada Real de Santa Cruz. O bairro ganhou prestígio por ser escolhido pelo rei Dom João VI para abrigar um paço de veraneio, o Palácio Real de Santa Cruz. De fato, a vinda da família real para o Rio foi um marco no processo de urbanização, transformando a dinâmica da cidade por se tornar a sede do império português (NOGUEIRA, 2019).

Parte da área que hoje compõe o bairro de Senador Camará também teve destaque nesse período. À época (final do século XVIII), o engenho da Lapa, que depois ficou conhecido como Fazenda Viegas, chegou a ser considerado o segundo em importância na região da então freguesia de Campo Grande pela sua produção açucareira (DIÁRIO DO RIO, 2021). Parte do local histórico ainda está preservado hoje, no Parque Urbano Fazenda do Viegas, que foi tombado pelo IPHAN em 1938, mas que se encontra em situação de degradação, como indica a Figura 1.

Figura 1: Parque urbano Fazendo do Viegas



Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Fazenda_do_Viegas.

O desenvolvimento urbano da cidade se deu, a princípio, na região central e nas áreas próximas ao norte e ao sul, enquanto a área a oeste mantinha suas características rurais. Mas algumas mudanças se deram na zona oeste, de forma um pouco descolada do restante da cidade, com a criação da Companhia Progresso Industrial do Brasil, conhecida como Fábrica Bangu, em 1889. No periódico online Diário do Rio, na matéria intitulada “História da Fábrica de Tecidos Bangu”, o jornalista Felipe Lucena afirma:

Quando a fábrica começou a funcionar, Bangu passou a se desenvolver. A região, que antes era rural, se tornou um típico bairro urbano. Nesta época, foram construídas a Estação Ferroviária de Bangu (1890), o ramal ferroviário de Santa Cruz (1892), a Paróquia de São Sebastião e Santa Cecília, (1908), entre outras obras que mexeram com a estrutura física e social do bairro. (DIÁRIO DO RIO, 2016)

No início do século XX, a cidade do Rio é alvo de uma remodelação, com a Reforma Passos que, segundo Abreu (2003), “representa o primeiro grande exemplo de intervenção direta, maciça e abrangente do Estado sobre o espaço urbano carioca” (p. 222). Como uma das bases dessa reforma tem-se a questão da circulação, que se materializou (também) na ampliação das vias férreas, estimulando a desconcentração urbana (ABREU, 2003, p. 222). Com isso, verifica-se um padrão de separação de classes entre as áreas da cidade, que se perpetua até os dias de hoje.

Ao remodelar a cidade, Passos alterou fundamentalmente o nível em que essa questão [da habitação popular] era colocada. Separando usos e classes sociais que estavam anteriormente próximos, ou que se interpenetravam perigosamente, gerando faíscas, definiu precisamente os espaços de produção e os espaços de consumo da cidade, separando definitivamente os locais de trabalho dos locais de residência, agora ligados por modernos, eficientes e controláveis espaços de circulação. (ABREU, 2003, p. 225)

O autor aponta algumas consequências desse processo de remodelação da cidade: a criação de diversos empregos assalariados - principalmente na construção civil, mas também serviços domésticos e pessoais, pela ocupação dos novos espaços; a expansão dos empregos gerados pelas indústrias, por internalizarem os benefícios gerados pela Reforma, como a regularização do fornecimento de energia elétrica pela Light; e ainda por meio do Estado, que passou a executar diversas obras públicas (ABREU, 2003, p. 225).

Por outro lado, esse processo também acelerou o processo que o autor define como “hierarquia patrão-empregado”, ou ainda “hierarquia das propriedades e dos proprietários, das casas e dos bairros”, citando Lefebvre (ABREU, 2003, p. 227).

Como consequência da imposição desses dois esquemas hierárquicos, a questão da habitação popular foi fundamentalmente alterada. Deslocou-se da forma da habitação popular para se centrar agora no espaço da habitação popular, um espaço novo e peculiar, socialmente estratificado e distante do centro,

e onde a forma da habitação (a casa) poderia até nem existir, bastando ao trabalhador a garantia do controle da base territorial (o lote) onde ela poderia ser construída no futuro. A resolução da questão da habitação popular foi, pois, uma não-resolução. A questão não foi resolvida. Apenas mudou de escala. Transferiu-se da habitação em si para o habitat. (ABREU, 2003, p. 228)

Essa transferência, afirma o autor, acaba gerando efeitos profundos para a classe trabalhadora, pois permitiu uma exploração ampliada da força de trabalho e a disseminou em subúrbios distantes, isolados e carentes, diluindo a capacidade de mobilização popular e, portanto, o potencial de conflito urbano (ABREU, 2003, p. 229). De fato, a periferia mais distante, na zona oeste, não tem um histórico de lutas e mobilizações populares, o que dificulta ainda mais a possibilidade de melhorias nas condições de vida por um pressionamento do Estado. muitos territórios são ainda “reféns” de representantes políticos que barganham reformas urbanas pela manutenção de uma posição de poder.

Vemos ainda que grandes mudanças se dão na ocupação do espaço por conta da industrialização na cidade. Na década de 1920 já haviam algumas indústrias pioneiras no subúrbio, que se instalaram sem qualquer ajuda do Estado. Mas, a partir de 1930, esse processo se intensifica, agora com o incentivo estatal, com trabalhos de saneamento que viabilizaram novos terrenos, tanto para indústrias quanto para áreas residenciais (ABREU, 2006). Sobre esse avanço ao subúrbio, afirma Abreu:

O crescimento populacional das áreas periféricas da cidade está intimamente ligado a quatro fatores determinantes: as obras de saneamento realizadas na década de 30 pelo DNOS (através do Serviço de Saneamento da Baixada Fluminense); a eletrificação da Central do Brasil, a partir de 1935; a instituição da tarifa ferroviária única em todo o Grande Rio (que beneficiou sobretudo os subúrbios afastados e os municípios da Baixada); e a abertura da Avenida Brasil, em 1946, que aumentou sobremaneira a acessibilidade dos municípios periféricos. Desses fatores resultou uma “febre imobiliária” notável, que se refletiu principalmente no retalhamento intenso dos terrenos aí

existentes para a criação de loteamentos, muitos dos quais foram abertos sem qualquer aprovação oficial. (ABREU, 2006, p. 107)

Acompanhando a expansão da urbanização para o subúrbio, tem-se também o crescimento das favelas nesses territórios. Abreu observa que “a associação ocupação industrial/aparecimento de favelas foi uma das características mais marcantes desse período [final da década de 1940]” (2006, p. 107). A zona oeste, entretanto, por estar mais afastada dos principais locais de emprego, não teve um crescimento significativo de favelas nesse período (ABREU, 2006).

Na década de 1950, com a intensificação do movimento migratório para a cidade do Rio, houve um adensamento populacional na área metropolitana. Segundo Abreu, um dos efeitos importantes que a expansão da metrópole teve sobre a estruturação da cidade é que ela não foi acompanhada da promoção de infra-estrutura básica, o que gerou uma periferia extremamente carente de bens urbanísticos. Outro efeito está relacionado à distância do centro da cidade, que “possibilitou o desenvolvimento de importantes subcentros funcionais” (2006, p. 124).

Posteriormente, a cidade passou por um processo de erradicação de favelas, principalmente daquelas localizadas na zona sul, como aponta Abreu (2006, p 125). Processo este que marcou a ocupação territorial da zona oeste, onde ficavam os locais escolhidos para a construção dos conjuntos habitacionais para onde as famílias removidas eram direcionadas. Esse foi o caso da tão conhecida Cidade de Deus, nas imediações de Jacarepaguá e Recreio, também da Vila Kennedy e da Vila Aliança, em Bangu.

Segundo Ferreira e Miranda (2011), a remoção de algumas favelas na zona sul, ao redor da lagoa, era de interesse imobiliário muito mais que do Estado. “Politicamente, não era adequado expulsar os ‘invasores’ do solo altamente valorizado, mas, sim, ‘transferi-los’ para um bairro bem afastado, dessa região” (FERREIRA, MIRANDA. 2011, p. 765).

A isso podemos traçar um paralelo com as mais recentes remoções motivadas pelas olimpíadas Rio 2016. Novamente os locais escolhidos para a construção dos conjuntos habitacionais foram bairros afastados na zona oeste, como Senador Camará, Cosmos e Campo Grande. Segundo a reportagem do Instituto Ludopédio, intitulada “100 remoções no Rio Olímpico: O que descobrimos”, esses três bairros possuem os conjuntos de condomínios mais populosos do programa Minha Casa Minha Vida, e receberam juntos 5.121 famílias reassentadas (AFIUNE; MOTA; PÚBLICA, 2016).

Senador Camará, assim como outros bairros mais afastados da zona oeste, conservou suas características rurais por muito tempo em relação ao restante da cidade, tendo sua urbanização tardia. Processo que se deu, em grande parte, pelo loteamento de sítios e chácaras, e das construções sem planejamento no surgimento das diversas comunidades e favelas, geralmente no entorno dos conjuntos habitacionais construídos por iniciativa governamental.

Apesar de ser conhecido como “complexo de Senador Camará”, o bairro é mais do que um conjunto de favelas, como já apontado. Mas, de fato, contém diversas comunidades e áreas sob domínio do poder paralelo (comandos e milícias). A violência proveniente de conflitos entre policiais e traficantes armados faz parte do cotidiano do bairro e afeta a vida de forma significativa. Inclusive a própria estação de trem é marcada por essa realidade, pois é um ponto de venda e consumo de entorpecentes e essa questão se tornou um estigma do bairro.

3- A periferia e as redes

Com o intuito de analisar as possibilidades de acesso aos serviços públicos pela população da zona oeste, realizou-se uma pesquisa no portal da Secretaria de Assistência Social do município do Rio de Janeiro, através da Coordenadoria de Gestão da Informação - CGI (2021). Por mais que os dados não estejam tão atualizados e precisos, já que usa como base a PNAD 2010, pode-se ter uma comprovação estatística daquilo que se sabe empiricamente.

Os dados são apresentados por regiões das CAS (Coordenadoria de Assistência Social). Para melhor entendimento dessas informações, o quadro 1 apresenta a descrição das CAS com os bairros e áreas da cidade correspondentes:

Quadro 1: Áreas de abrangência das Coordenadorias de Assistência Social e Direitos Humanos do município do Rio de Janeiro

CAS	ÁREA DA CIDADE	BAIRROS QUE A COMPÕEM
1ª	Região Central e Zona Norte	Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Lapa, Mangueira, Paquetá, Rio Comprido, Santa Teresa, Santo Cristo, São Cristóvão, Saúde e Vasco da Gama.
2ª	Zonas Sul e Norte (Grande Tijuca)	Alto da Boa Vista, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praça da Bandeira, Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal e Vila Isabel.
3ª	Zona Norte	Abolição, Água Santa, Cachambi, Del Castilho, Encantado, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Higienópolis, Inhaúma, Jacaré, Jacarezinho, Lins de Vasconcelos, Maria da Graça, Méier, Piedade, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, São Francisco Xavier, Todos os Santos e Tomás Coelho.

CAS	ÁREA DA CIDADE	BAIRROS QUE A COMPÕEM
4ª	Zona Norte	Bancários, Bonsucesso, Brás de Pina, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Complexo do Alemão, Cordovil, Freguesia (Ilha), Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Manguinhos, Maré, Moneró, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Ramos, Ribeira, Tauá, Vigário Geral e Zumbi.
5ª	Zona Norte	Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcanti, Coelho Neto, Engenheiro Leal, Guadalupe, Honório Gurgel, Madureira, Marechal Hermes, Oswaldo Cruz, Parque Anchieta, Quintino Bocaiúva, Ricardo de Albuquerque, Rocha Miranda, Turiaçu, Vaz Lobo.
6ª	Zona Norte	Acari, Anchieta, Barros Filho, Colégio, Costa Barros, Irajá, Parque Colúmbia, Pavuna, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vila Kosmos e Vista Alegre.
7ª	Zona Oeste	Anil, Barra da Tijuca, Camorim, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia (Jacarepaguá), Gardênia Azul, Grumari, Itanhangá, Jacarepaguá, Joá, Pechincha, Praça Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena e Vila Valqueire.
8ª	Zona Oeste	Bangu, Campo dos Afonsos, Deodoro, Gericinó, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo, Senador Camará, Vila Kennedy e Vila Militar.
9ª	Zona Oeste	Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos.
10ª	Zona Oeste	Barra de Guaratiba, Guaratiba, Paciência, Pedra de Guaratiba, Santa Cruz e Sepetiba.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraídos do portal da Secretaria de Assistência Social

Pela formação da cidade do Rio de Janeiro, compreende-se que grande parte da zona oeste da cidade do Rio é habitada pela classe trabalhadora, que é em sua maioria é composta por pessoas negras, sendo também a população feminina maior que a masculina (CGI, 2021). É

importante se ter em mente esses parâmetros à medida que se analisa os dados referentes ao território.

A população da Zona Oeste enfrenta particularidades que impactam diretamente a qualidade de vida. Ao visualizar um mapa da cidade (Figura 2), percebe-se que a área geográfica dessa região abrange mais da metade do total do território, sendo que não é a área mais populosa. Há uma grande quantidade de áreas verdes na região, morros que não são habitados e áreas rurais (Figura 3).

Figura 2: Município do Rio de Janeiro - Bairros



Fonte: PREFEITURA DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (delimitação feita pela autora)

A dimensão espacial é crucial para pensar essa parte da cidade. Há de se levar em consideração, no caso da zona oeste, não apenas a quantidade de unidades dos equipamentos versus o número de pessoas que compõem os territórios, mas a disposição das unidades e sua localização, para pensar

a efetividade do atendimento à população. Basicamente, tudo é muito distante, mesmo dentro de um mesmo bairro ou entre bairros vizinhos. A questão do deslocamento é fundamental. De fato, muitas pessoas não acessam os serviços socioassistenciais por não terem conhecimento da existência dos equipamentos ou pela dificuldade de acesso, pela distância.

Figura 3: Visão Espacial da Cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Google Maps

Sabe-se que a maior oferta de postos de trabalho formal estão localizadas nas regiões central e sul da cidade. A 1ª CAS, que corresponde a região central da cidade, contém 37,4% dos empregos formais, e a 2ª CAS, 18,8%. No caso dos bairros, os destaques são: Centro, Barra da Tijuca, Cidade Nova, Santo Cristo e Botafogo (CGI, 2021).

Quando vemos que os 3 bairros mais populosos da cidade estão na zona oeste, Campo Grande, Santa Cruz e Bangu (CGI, 2021), entendemos que o fator deslocamento é um ponto chave da vida da maioria da classe trabalhadora da cidade. O que significa dizer também que essas pessoas estão em desvantagem na própria disputa por vagas de emprego formal, em relação aos moradores das outras áreas da cidade, visto que a quantidade de meios de transporte necessários e o tempo de deslocamento são sempre levados em consideração e até mesmo são critérios para a contratação de trabalhadores.

Este é um fator muito importante a ser considerado quando se pensa na efetividade da oferta das políticas sociais nesse território, visto que o tempo fora da residência, que é aumentado por conta dos deslocamentos, pode ser um impedimento ao acesso aos equipamentos e serviços da assistência social.

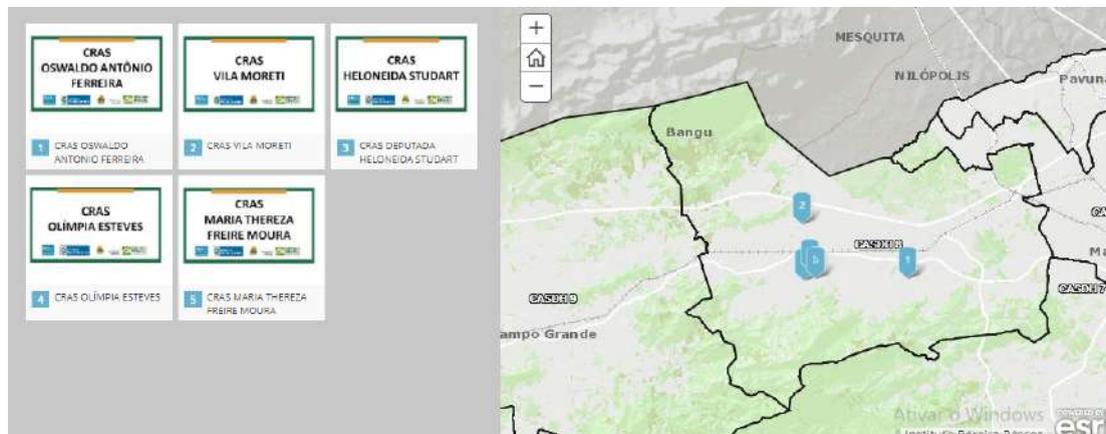
O horário de trabalho dos moradores é uma condição fundamental que deve ser levada em conta na organização dos trabalhos do estado. [...] Caso só pense em serviços sociais que funcionem em horários concorrenciais aos horários de trabalho, muitos não terão condições efetivas de frequentá-los. (SPOSATI, 2013, p. 12)

Isso afeta não apenas os trabalhadores do mercado formal, mas podemos considerar também os ambulantes que trabalham no Centro ou nas praias, trabalhadoras domésticas informais, entre outros.

Analisando especificamente a territorialização das políticas de assistência social na zona oeste da cidade, pode-se inferir que a disponibilidade não tem sido efetiva. Na 8ª CAS, por exemplo, temos um total de 23 unidades, sendo 13 públicas. Destas, são 5 as unidades de CRAS. Olhando somente para os números, não há nada que chame a atenção em relação às demais coordenadorias. Mas quando observamos as localizações (Figura 4) podemos questionar a efetividade da disponibilidade dos serviços socioassistenciais. Já na 9ª CAS chama atenção até mesmo o número de unidades, pois são apenas 3 CRAS na área que abriga o bairro mais populoso da cidade, Campo Grande (Figura 5), como aponta essa consideração da SMAS ao analisar os dados sobre Cadastro Único e Programas de Transferência de Renda:

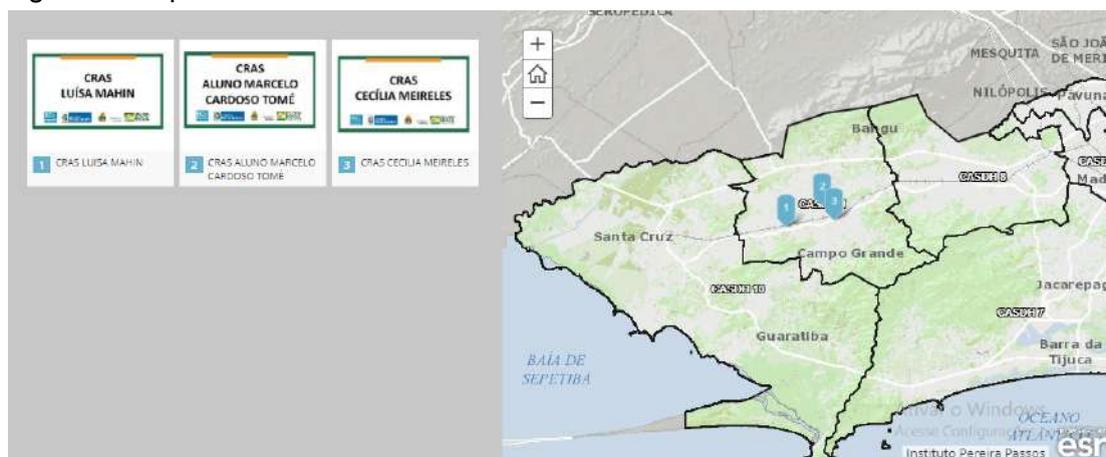
Considerando a relação entre o nº de famílias inscritas no CadÚnico com perfil até 1/2 salário mínimo (no referido trimestre) e o nº de CRAS existentes na Cidade, a partir da referência de 1 CRAS para cada 5.000 famílias, é possível observar o déficit de CRAS em quase todas as CAS, exceto na 1ª e 2ª. Destacam-se a 9ª CAS com aproximadamente 14.814 famílias por CRAS e a 4ª CAS com 10.789 por CRAS. (COORDENADORIA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO, 2021)

Figura 4: Mapa dos CRAS na 8ª CAS



Fonte: Coordenadoria de Gestão da Informação (CGI)

Figura 5: Mapa dos CRAS na 9ª CAS.



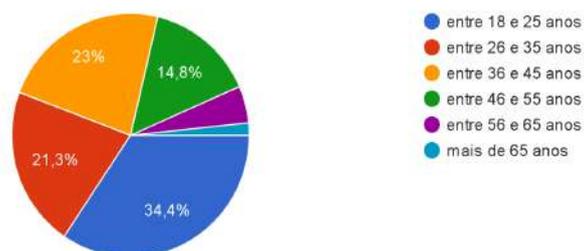
Fonte: Coordenadoria de Gestão da Informação (CGI)

Além dos dados disponibilizados pela SMAS do município, apresenta-se os resultados de uma pesquisa livre, realizada no ano de 2021, cujo objetivo era analisar a percepção da população da zona oeste com relação à disponibilidade dos serviços de assistência social. Feita de maneira orgânica, entre familiares e amigos das mais variadas idades, e de vários bairros da zona oeste, mas principalmente Bangu e Senador Camará.

Gráfico 1: Perfil etário dos entrevistados

Qual a sua idade?

61 respostas

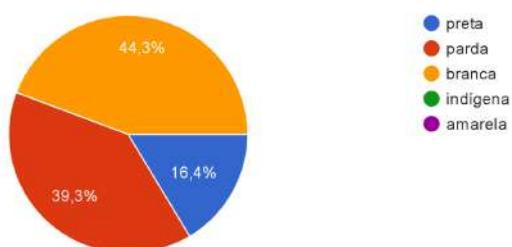


Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

Gráfico 2: Perfil étnico/racial dos entrevistados

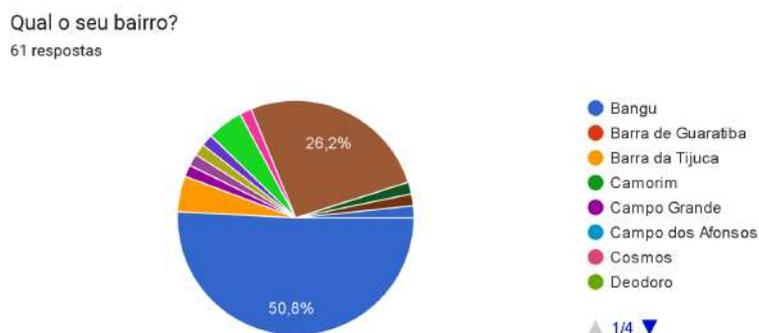
Qual a sua cor? (De acordo com o critério de autodeclaração do IBGE)

61 respostas



Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

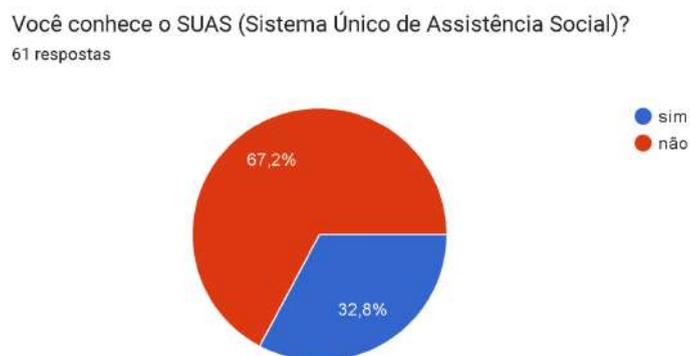
Gráfico 3: Residência dos entrevistados



Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

A pesquisa identificou que há um desconhecimento em relação à política de assistência social. Ao contrário do SUS - Sistema único de Saúde - que é amplamente conhecido, o Sistema Único de Assistência Social não é popular entre os entrevistados. Com relação ao acesso, uma grande parte diz nunca ter acessado uma unidade de referência da assistência social, o que pode indicar uma ineficiência na territorialização do SUAS na zona oeste do Rio de Janeiro. Há de se ressaltar, no entanto, que a pesquisa atingiu um público majoritariamente jovem - entre 18 e 35 anos, que não configura o perfil médio dos usuários da assistência social. Esse fato deve ser considerado para analisar o desconhecimento e acesso ao CRAS, indicados na pesquisa.

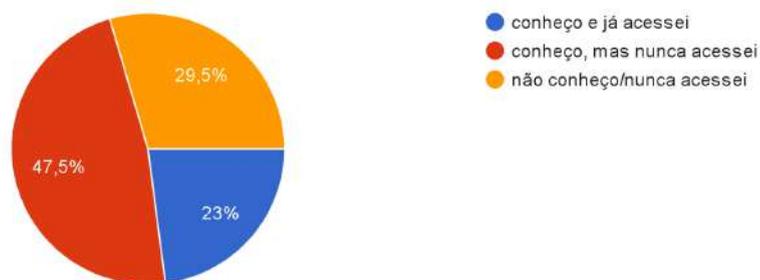
Gráfico 4: Conhece o SUAS



Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

Gráfico 5: Acesso ao CRAS

Você conhece/já acessou o Centro de Referência da Assistência Social - CRAS - da sua
localidade?
61 respostas

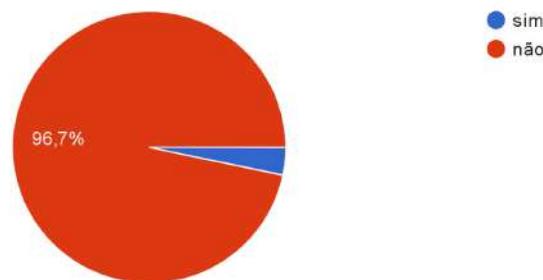


Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

Gráfico 6: Conhecimento dos equipamentos do SUAS

Você conhece/já acessou outros equipamentos do SUAS na sua localidade?

61 respostas



Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

Esses dados, embora extraídos a partir de uma pesquisa de pequeno alcance, evidenciam a baixa efetividade da territorialização da política de assistência na zona oeste da cidade, como apontado anteriormente, levando em consideração os apontamentos feitos por Nascimento e Mellazzo (2013) a respeito do CRAS:

Sua característica de espaço público remete a considerá-lo como unidade de possibilidades, de reconhecimentos, de acessos a direitos, de proteção social, de provisões, de acolhimento, de segurança, de estratégias e, principalmente, de referência no que diz respeito ao atendimento da população local.

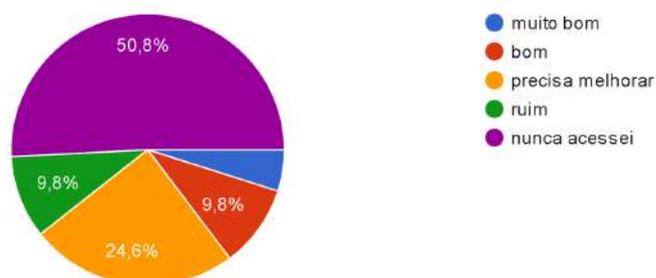
O CRAS, a partir desses condicionantes, deve materializar a presença do Estado em uma determinada área, possibilitando a democratização do acesso aos direitos e contribuindo para o fortalecimento da cidadania. Além disso, o CRAS deve ser espaço de participação e envolvimento da população, o que possibilita que se transforme em ambiente potencial para a interlocução entre Estado e Sociedade Civil. (NASCIMENTO; MELLAZZO, 2013, p. 75)

O desconhecimento por parte da população e o pouco acesso são indícios de pouca relação, no sentido de troca, entre as unidades e o território as quais estão referenciadas. Isso revela uma presença do Estado insuficiente para esta parte da cidade, o que contribui para a manutenção da

exclusão e vulnerabilidade no território, no sentido oposto do que é apresentado pelos autores como ideal.

Gráfico 7: Avaliação do acesso

Como você avalia os serviços de assistência social de acordo com a disponibilidade de acesso?
61 respostas



Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

Dentre os entrevistados que já haviam acessado uma unidade de referência da assistência social, como aponta o gráfico 7, quase metade avaliou que a disponibilidade dos serviços “precisa melhorar”. Essa também foi a minha constatação a partir da experiência de estágio realizado entre outubro de 2021 e março de 2022, no CREAS Aldaíza Sposati, unidade de referência da 8ª CAS, que fica no bairro de Realengo.

Trata-se de um território muito grande para apenas uma unidade de proteção especial. O acompanhamento de algumas abordagens e ações externas revelou a falta de conhecimento da população de diversos locais dentro do território da CAS, em relação à unidade e à própria política de assistência.

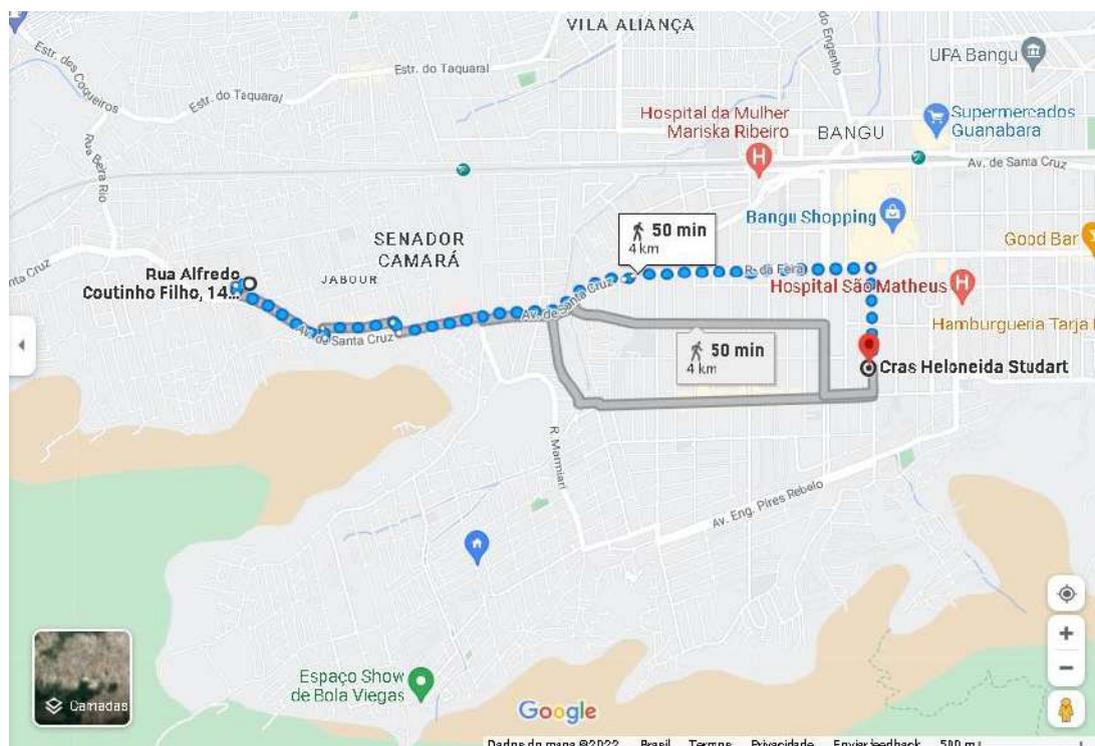
3.1. A rede em Senador Camará

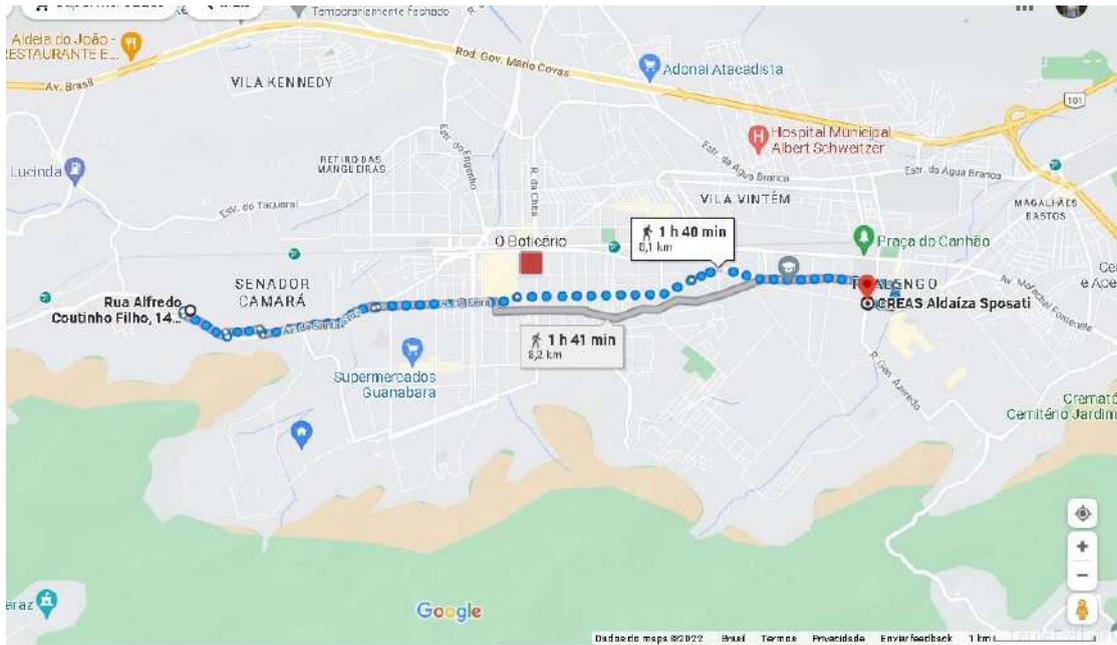
O bairro de Senador Camará é essencialmente residencial, o que faz com que ele tenha uma interdependência dos bairros vizinhos que possuem características mais centrais, Bangu e Campo Grande. Essa relação é observada na territorialização dos serviços, visto que Senador Camará não é um bairro privilegiado na implantação das unidades de serviços públicos. Isso pode ser verificado a partir do levantamento feito para esse trabalho.

São 31 unidades públicas, das políticas de educação e saúde: 2 creches municipais, 2 Espaços de Desenvolvimento Infantil, 15 escolas municipais, 1 colégio estadual, 3 CIEPs - Centro Integrado de Educação Pública, 1 UPA - Unidade de Pronto Atendimento, 3 Clínicas da Família, 3 CMS - Centro Municipal de Saúde e 1 CAPS - Centro de Atenção Psicossocial.

As unidades do CRAS que atendem o bairro estão localizadas em Bangu, e o CREAS, no bairro de Realengo. Por mais que sejam bairros vizinhos, a distância acaba sendo um impedimento ao acesso dos moradores, pois essas deslocamentos não são cabíveis de se fazer à pé, demandando recursos para o transporte.

Figuras 6 e 7: Deslocamento a pé no território



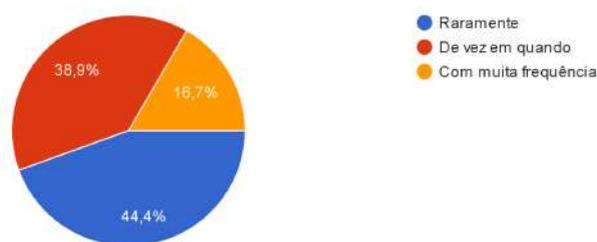


Fonte: Google Maps

Outra pesquisa foi realizada entre uma rede mais circunscrita, desta vez somente com residentes de Senador Camará ou que moram próximo e tem grande circulação pelo bairro, através de formulário online. O objetivo era verificar suas percepções dos em relação aos equipamentos públicos presentes no bairro. Perguntados sobre a frequência de acesso, quase metade dos entrevistados respondeu não acessar com frequência, o que pode indicar a preferência pelos serviços privados ou mesmo o baixo acesso aos serviços de saúde e educação de forma geral.

Gráfico 8: Frequência do acesso

Com que frequência você acessa os serviços públicos do bairro (escola, clínica da família, UPA, etc)?
18 respostas

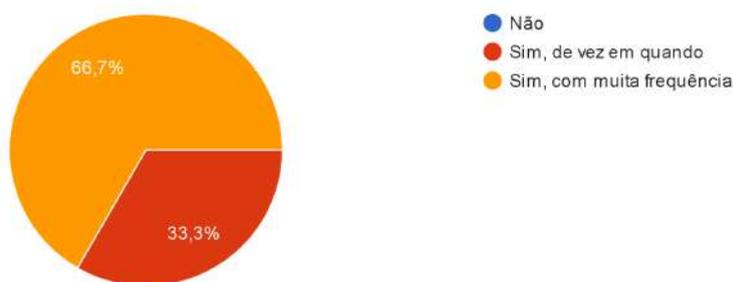


Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

Em relação à disponibilidade dos serviços no bairro, 56% avaliou como regular, 33% como ruim e 11% como bom. Já quanto à qualidade dos serviços, metade dos entrevistados considerou regular e a outra metade, ruim. Outra pergunta revelou uma percepção mais geral em relação a qualidade dos serviços, pois todos responderam que ouvem reclamações nesse sentido.

Gráfico 9: Percepção geral

Você costuma ouvir reclamações sobre a qualidade dos serviços públicos do bairro?
18 respostas

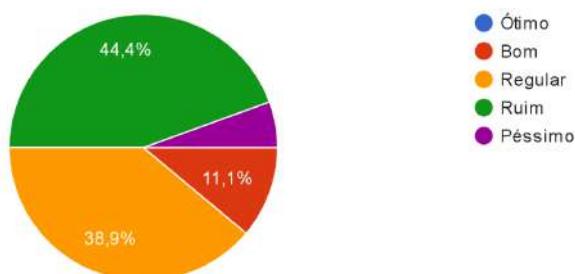


Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

Os moradores também foram questionados a respeito da estrutura das unidades, no que as respostas variaram, em sua maioria, entre regular e ruim.

Gráfico 10: Avaliação sobre a estrutura

Como você avalia a estrutura das unidades públicas (prédios, móveis, recursos materiais disponíveis) de Senador Camará?
18 respostas



Fonte: Formulário enviado aos/às moradores/as

A pesquisa também revelou uma insatisfação em relação aos recursos humanos dos serviços públicos do bairro. Os moradores foram questionados quanto a quantidade de profissionais presentes ser suficiente para a demanda. A respeito das unidades de educação, apenas uma pessoa respondeu que sim e sobre as unidades de saúde, todas as respostas foram que não.

O formulário também dava a opção de fazer um comentário sobre os serviços públicos em Senador Camará. Um morador (ou moradora) escreveu que a comunidade está “abandonada pelo poder público, dominada pelo poder paralelo”. Outras duas respostas apontam a necessidade de melhorias:

“Os serviços funcionam, mas às vezes a qualidade da estrutura não é tão boa. Paredes descascando, falta de medicamento, às vezes falta de profissional. Acredito que esses sejam os pontos a se melhorar”

“Moro próximo ao bairro, então utilizo bastante os serviços públicos do bairro de senador camará. E sinto que as estruturas são bem precárias e precisam de melhoras. O atendimento também deixa a desejar. Muitas vezes vamos nos upas e clínicas e não tem médicos.”

Com isso, conclui-se que Senador Camará carece de uma ação mais eficaz por parte do Estado, a fim de que seus moradores sejam melhores assistidos. A rede já existente tem grande potencial, mas é necessário que o poder público aumente seus esforços, com maiores investimentos, para que os serviços tenham uma incidência mais efetiva no território e para que a qualidade dos serviços aumente.

O foco deste trabalho são os serviços públicos, mas é importante mencionar a presença do terceiro setor no bairro. Diferente de outras áreas mais “visadas” na cidade (próximas dos pontos turísticos ou dos polos universitários), Senador Camará não possui uma incidência forte de

organizações sem fins lucrativos. Os trabalhos realizados de forma voluntária estão em sua maioria ligados a instituições religiosas, principalmente cristãs, evangélicas ou católicas.

Como exemplo, cita-se a presença de dois abrigos¹ para crianças, vinculados à rede de assistência social do município, mas que são iniciativas privadas, sendo um deles pertencente à uma paróquia. Destaca-se também a existência de diversas comunidades terapêuticas, conhecidas pelos moradores como “casas de recuperação”, voltadas ao tratamento do uso abusivo de substâncias psicoativas. A palavra “tratamento” aqui empregada não corresponde, na realidade, ao seu significado no campo da medicina, visto que essas comunidades não estão vinculadas a unidades de saúde, mas a igrejas, tendo o foco na abstinência e tratando da questão do álcool e drogas pelo cunho moral e religioso.

Desta forma, percebe-se no território a ausência até mesmo da expressão mais atual do neoliberalismo, a caridade ou assistencialismo por parte da sociedade civil, que assumem parte da responsabilidade do Estado, o que acentua ainda mais a sensação de abandono dessa população.

¹ A ONG Amanhecer - amparo à infância e a Ação Social da Paróquia Nossa Senhora da Lapa, ambos situados na rua Albino Paiva, números 401 e 466, respectivamente.

Considerações finais

Na busca de entender o quanto o território é fator de desigualdade no Rio de Janeiro, procurou-se analisar o quanto as distâncias podem influenciar no exercício da cidadania, quando se trata da periferia da cidade. E, a partir disso, pensar o quanto as políticas públicas podem contribuir ou não para o exercício da cidadania.

Analisando o processo de construção da cidadania no Brasil, percebemos que esta se desenvolveu de forma frágil e limitada, ainda mais quando se considera a população à qual a igualdade nunca foi pretendida. A diminuição da desigualdade se coloca hoje como um desafio ainda maior, num cenário em que se impõe o desmonte dos direitos sociais há pouco conquistados.

De acordo com o conceito de vulnerabilidade já apresentado, pode-se considerar que Senador Camará carece de “estruturas de oportunidades de acesso ao bem estar” (KAZTMAN; FILGUEIRA, 2006 apud NASCIMENTO; MELLAZZO, 2013, p. 72). Isto se reflete na percepção dos moradores que contribuíram para a pesquisa, ao relatarem a sensação de abandono por parte do poder público e enfatizarem a necessidade de melhorias.

A partir da análise dos dados, conclui-se que esse é um território que concentra uma população vulnerável, mas que não é assistida de forma efetiva pelas políticas públicas. Evidenciar esses dados pode contribuir para que se pressione o Estado a tomar medidas mais assertivas, melhorando a qualidade da rede já presente e ampliando a oferta dos serviços públicos no bairro.

Em conclusão, vale ressaltar a importância de se relacionar os conceitos de território e rede para se pensar as políticas públicas. Considerando que as políticas se materializam em equipamentos e serviços que estão em um determinado lugar, e que impactam e são impactadas pelas relações sociais ali presentes. A territorialização das políticas sociais tem o potencial de identificar demandas específicas do local em que está inserido o equipamento, promover serviços voltados a essas demandas, além de prestar os serviços a partir do entendimento da dinâmica do território.

Ademais, é importante pensar a respeito da cidadania que se pretende ampliar a partir das políticas. É necessário ter uma concepção crítica a respeito da igualdade, em que se busque não somente o que está posto nos marcos legais, mas para que se lute pela efetivação e ampliação dos direitos, a partir das necessidades apresentadas pela população, e não para a manutenção dos projetos de poder vigentes.

É necessário se considerar, na implementação das políticas sociais, a questão do território como sendo fundamental para contribuir efetivamente no combate às desigualdades sociais a que essas políticas se propõem, numa perspectiva não apenas da efetivação dos direitos já garantidos por leis, mas buscando a ampliação destes, visando uma outra realidade, na qual todos possam ser, de fato, cidadãos.

Referências Bibliográficas

ABREU, Maurício de Almeida. A EVOLUÇÃO URBANA DO RIO DE JANEIRO. Rio de Janeiro: IPP, 2006

_____. Da habitação ao hábitat: a questão da habitação popular no Rio de Janeiro e sua evolução. Revista Rio de Janeiro, n. 10 , maio-ago. 2003.

AFIUNE, Giulia; MOTA, Jessica; PÚBLICA, Natalia Viana - Agência. 100 remoções no Rio Olímpico: O que descobrimos. Ludopédio, São Paulo, v. 85, n. 11, 2016.

ALVES, Altair. Patrimônio histórico do Rio, Fazenda do Viegas sofre com abandono em Senador Camará. Diário do Rio. Rio de Janeiro, 29 de Janeiro. 2021.

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU. (1948). Declaração Universal dos Direitos Humanos (217 [III] A). Paris. Disponível em <<https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>>. Acesso em 27 out. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília, DF. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm>. Acesso em 27 out. 2021.

BATISTA, V; LOPES, R. Direitos Humanos: O embate entre teoria tradicional e teoria crítica. Rio de Janeiro: UFRJ. S.d.

BUENO, Paulo Henrique. O conceito de território e políticas públicas: algumas reflexões. Maranhão, 2009. Disponível em: <http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIV/eixos/10_povos/o-conceito-de-territorio-e-politicas-publicas-algumas-reflexoes.pdf>. Acesso em 15 out. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil. O longo Caminho. 3a ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

COORDENADORIA DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO. Diagnóstico Socioterritorial Participativo. Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <<https://siurb.rio/portal/apps/sites/#/diagnostico-smasdh>>. Acesso em 15 out. 2021.

FERREIRA, Nilzete e MIRANDA, Antonio Carlos de. O OUTRO LADO DA URBANIZAÇÃO: VIDAS REMOVIDAS. Fórum Ambiental da Alta Paulista, v. 07, n. 04, 2011.

FLEURY, Sonia. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. Administração em Diálogo, São Paulo, no 7, pp. 77-89, 2005.

HUNT, Lynn. A invenção dos direitos humanos: uma história. tradução Rosaura Eichenberg.— São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

NASCIMENTO, Paula Fonseca do; MELLAZZO, Everaldo Santos. Território: conceito estratégico na Assistência Social. Serv. Soc. Rev., Londrina, v. 16, n.1, p. 66-68, Jul./Dez. 2013.

NOGUEIRA, Elizabeth Sá Barreto Lopes. A história de Santa Cruz, Rio de Janeiro, contada pelo seu patrimônio arquitetônico e cultural. In: 6º SEMINÁRIO INTERNACIONAL MUSEOGRAFIA E ARQUITETURA DE MUSEUS. Recife, Petrópolis, Rio de Janeiro, 2019.

SPOSATI, Aldaíza. Território e gestão de políticas sociais. SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 16, N.1, P. 05-18, JUL./DEZ. 2013.