



Adilso Alves Pontes

**Rede Socioassistencial: um Estudo Sobre as
Entidades da Sociedade Civil e as Perspectivas
de Reordenamento Institucional com a
Implantação do SUAS no Município
de Duque de Caxias/RJ**

Dissertação de Mestrado

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
em Serviço Social da PUC-Rio como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em Serviço Social.

Orientador: Prof. Marcio Eduardo Brotto.

Rio de Janeiro
Agosto de 2016



Adilso Alves Pontes

**Rede Socioassistencial: um Estudo Sobre as
Entidades da Sociedade Civil e as Perspectivas
de Reordenamento Institucional com a
Implantação do SUAS no Município
de Duque de Caxias/RJ**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

Prof. Marcio Eduardo Brotto

Orientador

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof.^a Fátima Valéria Ferreira de Souza

UFRJ

Prof.^a Heloisa Helena Mesquita Maciel

Departamento de Serviço Social – PUC-Rio

Prof.^a Mônica Herz

Vice-Decana de Pós-Graduação do
Centro de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 26 de agosto de 2016

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

Adilso Alves Pontes

Graduado em Serviço Social pela Faculdade de Serviço Social Santa Luzia (UNIBRACE, Duque de Caxias) em 2002, cursou Pós-Graduação Lato Sensu Especialização em Administração e Planejamento de Projetos Sociais na Universidade do Grande Rio (UNIGRANRIO) em 2007, realiza o seu mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (iniciado em 2014), desenvolvendo estudo sobre a Política de Assistência Social. Atualmente é conselheiro representante da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro/RJ e assistente social no Lar Fabiano de Cristo. Tem experiência na execução e gestão de ações profissionais em Serviço Social, com ênfase na área de Assistência Social.

Ficha Catalográfica

Pontes, Adilso Alves

Rede socioassistencial : um estudo sobre as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS no município de Duque de Caxias/RJ / Adilso Alves Pontes ; orientador: Marcio Eduardo Brotto. – 2016.

220 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)–Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2016.
Inclui bibliografia.

1. Serviço social – Teses. 2. Assistência social. 3. Duque de Caxias. 4. Entidades. 5. Rede socioassistencial. 6. Tipificação. I. Brotto, Marcio Eduardo. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Serviço Social. III. Título.

CDD: 361

Aos meus pais Carolina e José Pontes (in memoriam)
pelo essencial, a alegria da simplicidade, o respeito,
a solidariedade e o valor do trabalho, mesmo que
pela existência sejamos pouco percebidos.

Agradecimentos

Ao meu orientador Professor Marcio Eduardo Brotto pelo estímulo, amizade e colaboração para que se concretizasse mais esse desafio. Sinalizador de diretrizes, alerta ante os riscos, obrigado pelas horas incontáveis em que, mesmo em plena madrugada, me ofertou atenção, esclarecimento, orientação e apoio.

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), do Ministério da Educação (MEC), e à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), pelos auxílios concedidos, sem os quais este trabalho não poderia ter sido realizado.

Aos meus pais, o pedreiro e a mulher do lar, pelo exemplo e honradez com que me conduziu e a meus irmãos a valorizar o trabalho, aos poucos e bons amigos que podemos cultivar na existência e pela sabedoria que sempre manifestaram, apesar das poucas letras, e que a cada dia me deixa mais surpreendido com a grandeza.

Ao casal de amigos Dário A. Teixeira e Elisabeth R. Marburg Teixeira e sua família, que sempre manifestaram especial afeto, tendo me ajudado em minha infância e juventude, nos momentos em que construía às bases do conhecimento e do saber, dos valores de honra e solidariedade, diante dos quais palavras são poucas para expressar minha gratidão.

Ao amigo e companheiro Alexandre Norbiatto por ter acreditado que eu seria capaz de mais este intento, auxiliando-me nos momentos difíceis em que mais precisei de compreensão, respeito e fraternidade.

A amiga Vera Cunha, coordenadora da Assessoria de Projetos Sociais do Lar Fabiano de Cristo, que, juntamente com a querida Angele da Silva Fernandes, incentivaram minha inserção no mestrado.

As professoras Andréia Clapp Salvador e Irene Rizzini e ao professor Rafael Soares Gonçalves, que são modelos de que os verdadeiramente doutos são acessíveis e amigos de seus educandos.

A querida Inez Terezinha Stampa, “quem te conhece não esquece jamais”, sábia, amiga e contemporânea, com maestria trouxe a nós, seus educandos, o conhecimento teórico embalado pelos eventos cotidianos e pela simplicidade. Muito obrigado!

As professoras, Fátima Valéria Ferreira de Souza e Heloisa Helena Mesquita Maciel que participaram da minha qualificação e da Comissão examinadora, tendo contribuído com preciosas orientações.

Ao querido amigo Marcelo Augusto do Nascimento Muniz, um presente também ofertado pelo mestrado, com o qual realizamos muitas trocas de conhecimentos e experiências, o qual espero sempre contar entre meus irmãos de coração.

As entidades e organizações de assistência social, estatais e privadas, de operacionalização e controle social do município de Duque de Caxias, pelas informações fornecidas e utilizadas na pesquisa, sem as quais seria ainda mais difícil a realização e apresentação deste trabalho, motivo que nos conduz a agradecer a solicitude e delicadeza em que fomos atendidos por seus profissionais, técnicos e dirigentes: Muito obrigado!

A todos do Departamento de Serviço Social da PUC-Rio, os professores, os funcionários, os colegas que conheci e guardo no coração, do Programa de Pós-Graduação, Mestrandos e Doutorandos de Serviço Social, cujo convívio encheu-me de vitalidade e alegria.

Aos colegas de trabalho no Lar Fabiano de Cristo: Carla Alves, Carla Gemmal, Cel. Danilo Villela, Diana Martins, Eliane Tovar, Eliene Ferreira, Elizabeth Passos, Denise Aguiar, Jorge Cerqueira, José Roberto Alves, Julio Freitas, Paloma Paixão, Priscila Martins, Tia Zita Flora e tantos outros, que vibraram comigo por esta conquista.

Aos companheiros de militância política junto a Assistência Social, na função de conselheiros e técnicos, no Conselho Estadual de Assistência Social do Rio de Janeiro (CEAS), em especial a Nelma Azeredo e Vânia Martinelli e no Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, os quais permitiram que eu construísse reflexões e adquirisse experiências que provocaram os meus questionamentos acadêmicos.

Aos profissionais das Casas de Alimiro, Cirilo e Francisco Lamego, Unidades do LFC, que compartilharam nesse período de estudos das minhas angustias e buscas, dando-me forças para continuar, especialmente Andrea Alvares, Lucia Helena, Maria Eunice Pereira, Maria Pardim, Rosana Mariano, Silvia Aparecido, Suely Mary Cunha, e tantos outros que sempre manifestam seu carinho e estima.

Aqueles que estiveram comigo todo esse tempo, me auxiliando e ajudando, como a querida Maria Luiza Lucas e o Sebastião Nunes, quero também expressar minha gratidão.

Registro também a importância da afeição sempre expressa por minhas irmãs Regina Silva e Rosa Pontes, assim como dos meus sobrinhos: Alessandro Pontes, Danilo Rossin, Iumi Matsuta, José Antônio Souza, Lucélia Pontes, Tiago Pontes e Seiti Matsuta.

A todos os amigos e familiares que de uma forma ou de outra me estimularam ou me ajudaram.

A minha pequena vira-lata Katrina, niteroiense que chegou há dez anos a nossa casa numa caixa de sapatos: traquinas se revelou um furacão; fornece a certeza de mesmo quando não há ninguém nunca estou só; que oferta mais do que efetivamente lhe posso dar em atenção e amizade; minha filha que a cada chegada aguarda-me ansiosa e sempre com festa, venerando-me de forma tal que me faz sentir especial e não permite que esqueça que sou humano.

A Deus, em que tenho a convicção de que a tudo governa e, como Absoluto Pai, ampara a humanidade com sua misericórdia, que permite todos os eventos da existência e com o qual sempre encontro em todos eles.

Resumo

Pontes, Adilso Alves; Brotto, Marcio Eduardo. **Rede socioassistencial: um estudo sobre as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS no município de Duque de Caxias/RJ.** Rio de Janeiro, 2016. 220p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

A presente dissertação reflete o papel das entidades da sociedade civil, que possuem caráter privado e compõem a rede socioassistencial do município de Duque de Caxias/RJ, realizando estudo em que verifica como vem ocorrendo o reordenamento institucional com a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em atenção às legislações que a instituem como responsabilidade do Estado. Neste processo destacam-se as normatizações e definições dispostas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e na Resolução CNAS nº 109/2009, sendo o lócus da pesquisa eleito em consonância com a trajetória profissional e política do pesquisador. A ausência de prospecção focalizando esse segmento organizacional da política de assistência social, lobrigando sua conjuntura histórica do município marcada pelo clientelismo e paternalismo, considerando que a análise das mediações teóricas e históricas presentes referentes às políticas sociais permitem a abrangência da compreensão de sua dimensão, mudança e reordenamento formal. O estudo, tendo como ponto de partida a pesquisa de campo realizada com levantamento de dados quantitativos e qualitativos, possibilitou a percepção do discurso dos representantes das entidades quanto à desmobilização da sociedade civil organizada, transparecendo o desconhecimento do que mobilização social efetivamente representa. Todos esses aspectos que corroboram a necessidade de um trabalho acadêmico que permita adentrar o contexto das entidades, aproximando-se da percepção que possuem das recentes mudanças legais e das exigências que lhes são postas, assim como dos seus temores, possibilitando novos saberes e contribuições para a assunção de novas funções organizacionais e de participação no cenário político, enquanto constituinte da rede socioassistencial, contribuindo para a ultrapassagem de um entendimento focalizado e a manifestação da dimensão cidadã da assistência social, com a autêntica concretização de uma rede socioassistencial, que seja mais que um conceito legal. Ao lado de

informações teóricas e metodológicas, o resultado da pesquisa reflete sua característica exploratória, descritiva, com função analítica, sendo consequentes da interlocução entre teoria e prática, de confrontação e diálogo daquela com a realidade, assentando-se em estudo bibliográfico, com uso de análise documental e de trabalho de campo, utilizando por ferramenta grades de questionários, constituídas de perguntas semiestruturadas, onde teve por interlocutores os atores sociais que constituem as entidades da rede socioassistencial privada, que ofertam serviços relacionados à proteção social básica (PSB) e a proteção social especial (PSE) local.

Palavras-chave

Assistência Social; Duque de Caxias; Entidades; Rede Socioassistencial; Tipificação.

Abstract

Pontes, Adilso Alves; Brotto, Marcio Eduardo. **Give social assistance network: a study on the civil society entities and perspectives of institutional reorganization with the deployment of SUAS in the municipality of Duque de Caxias/RJ.** Rio de Janeiro, 2016. 220p. Master Thesis – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This essay reflects the role of civil society entities, that have private character and make up the network give social assistance from the municipality of Duque de Caxias (Rio de Janeiro State, Brazil), conducting study verifies as the institutional reorganization with the implementation of the Social Assistance System (SUAS), in attention to the legislation establish as State responsibility. In this process include the norms and definitions laid out in National Socioassistenciais Services and Typing in the Resolution of the National Council of Welfare (CNAS), number 109/2009, being the locus elected in line with the professional and political career of the researcher. The absence of exploration for focusing on this segment of social assistance policy organizational, lobrigando your historical conjuncture municipality marked by cronyism and paternalism, whereas the analysis of theoretical and historical present mediations relating to social policies allow the scope of understanding of its size, change and formal reorganization. The study, having as starting point the field research conducted with quantitative and qualitative data collection, made possible the perception of the speech of the representatives of organizations with regard to the demobilization of organised civil society, reveal the ignorance of social mobilization that effectively represents. All these aspects that corroborate the need for a scholarly work that allows you go into the context of entities, approaching the perception that have the recent legal changes and the requirements to which they are put, as well as their fears, enabling new knowledge and contributions to the assumption of new organizational functions and participation in the political scenario, while the constituent give social assistance network , contributing to understanding focused overdrive and the manifestation of the citizen dimension of social assistance, with the authentic realization of a network give social assistance, which is more than a legal concept. Next to theoretical and methodological information, the search result reflects its

exploratory, descriptive feature, with analytic function, being consequential of the dialogue between theory and practice, of confrontation and that dialogue with reality, based in bibliographic study, with use of documentary analysis and field-work, using for tool bars of questionnaires, made up of semi-structured questions, where the interlocutors by social actors that constitute the network give social assistance private entities , that offer basic social protection-related services (PSB) and the special social protection (PSE) site.

Keywords

Social Assistance; Duque de Caxias; Entities; Give Social Assistance Network; Typification.

Sumário

1	Introdução	23
2	Proteção social e assistência social: trajetória histórica até os dias atuais	35
2.1	Conceituação e breve histórico da proteção social	35
2.2	Proteção social e assistência social no Brasil	49
3	Assistência social e rede socioassistencial	77
3.1	Conjuntura e o conceito “rede”	77
3.2	As redes socioassistenciais	83
3.3	A vigilância socioassistencial	94
3.4	A importância da rede socioassistencial privada	98
3.5	A rede socioassistencial da política de assistência social em Duque de Caxias	104
4	Análise das entidades privadas da rede socioassistencial mediante normatizações técnicas e legislações do SUAS	109
4.1	Por que a pesquisa em Duque de Caxias – breve histórico	109
4.2	Características das entidades pesquisadas	114
4.2.1	Natureza jurídica e atividades	116
4.2.2	Os serviços ofertados	119
4.2.3	Recursos humanos das entidades	143
4.2.4	Participação das entidades no controle social	148
4.2.5	O movimento da sociedade civil organizada referente às entidades de assistência social	157
4.2.6	A rede socioassistencial conceituada pelas entidades	160
4.2.7	A tipificação e a rede socioassistencial privada	165
5	Considerações finais	171

6 Referências bibliográficas	185
7 Anexos	200

Lista de Ilustrações

Ilustração 01 – Loas e suas Normativas	62
Ilustração 02 – Localização do Município de Duque de Caxias na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, divisão distrital e limites municipais	110

Lista de Gráficos

Gráfico 01 - Equipamentos Governamentais de Assistência Social (CRAS e CREAS) em Duque de Caxias por Distrito – 2016	105
Gráfico 02 - Quantidade de Entidades Privadas da Rede Socioassistencial de Duque de Caxias por Distritos	106
Gráfico 03 - Percentual de Instituições por Distrito	107
Gráfico 04 - Percentual de Entidades Pesquisadas por Distritos e Tipos de Proteção	115
Gráfico 05 - Natureza Jurídica das Entidades Pesquisadas	116
Gráfico 06 - Percentual de Entidades Pesquisadas pelo tipo de Atividades que Desenvolvem	118
Gráfico 07 - Formas pelas quais os Usuário Custeiam os Serviços Ofertados pelas Entidades	120
Gráfico 08 - Percentual de Entidades Pesquisadas pela Quantidade de Convênios	122
Gráfico 09 - Percentual de Tipos de Parcerias Existentes nas Entidades Pesquisadas	123
Gráfico 10 - Percentual de Tipos de Convênios Existentes nas Entidades Pesquisadas	124
Gráfico 11 - Percentual dos Serviços Tipificados Relacionados as Atividades das Entidades	125
Gráfico 12 - Percentual de Entidades pelas Faixas Etárias Atendidas (Público alvo)	128
Gráfico 13 - Pirâmide Etária de Duque de Caxias	128
Gráfico 14 - Importância das Condicionalidades para as Entidades em Percentuais	131
Gráfico 15 - Justificativas consideradas pelas entidades dos Serviços Ofertados aos Usuários em percentuais	132
Gráfico 16 - Como são Operacionalizadas e Percebidas as Atividades pela Entidade	133
Gráfico 17 - Atividades e Ações Principais das Entidades	135

Gráfico 18 - Condições de Uso das Dependências das Entidades	141
Gráfico 19 - Quanto a Condições do Ambiente Físico e Atendimento a Exigências Legais de Ajustes Estruturais	142
Gráfico 20 - Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos - Existência de Profissional com Formação Superior em Serviço Social e Psicologia	144
Gráfico 21 - Unidades de Prestação de Serviços de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos - Formação Superior do Pessoal Ocupado nas Atividades Socioassistenciais	145
Gráfico 22 - Percentual das Entidades com Profissionais de Ensino Superior	146
Gráfico 23 - Percentual de Entidades que Possuem Pessoal Ocupado em Funções de Ensino Médio	147
Gráfico 24 - Percentual de Entidades com Pessoal Ocupado em Funções de Ensino Fundamental	148
Gráfico 25 - Percentual de Participação das Entidades nos Conselhos Municipais de Direitos e Políticas Públicas e Fóruns da Sociedade Civil	150
Gráfico 26 - Avaliação das Mudanças Legais da Assistência Social como Ganhos ou Perdas para as Entidades	153
Gráfico 27 - Direitos Sociais Avaliados pelas Entidades Pesquisadas como Garantidos Inadequadamente pela Assistência Social	168

Lista de Quadros

Quadro 01 - Tipos de Convênios e Parcerias	121
Quadro 02 - Atividades e Ações das Organizações Sociais com percentual inferior a 10% ($\% < 10\%$)	136
Quadro 03 - Rotinas do Trabalho Social mais Presentes nas Entidades Pesquisadas	137
Quadro 04 - Rotinas do Trabalho Social que se Apresentaram Pouco Significativos	138
Quadro 05 - Percentual de Entidades que Possuem as Referidas Dependências	140

Lista de Abreviações

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ASPAS	Associação Paulo Sexto
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único
CAS	Conselho de Assistência Social
CCI	Centros de Convivência para Idosos
Centro POP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua, o mesmo que CREAS POP
CF-88	Constituição Federal de 1988
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMAS-DC	Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias
CMDCA	Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente
CME	Conselho Municipal de Educação
CMI	Conselho Municipal do Idoso
CMMA	Conselho Municipal do Meio Ambiente
CMPD	Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CPF	Cadastro de Pessoa Física

CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CREAS POP	Centro de Referência Especializado de Assistência Social para Pessoas em Situação de Rua, o mesmo que Centro POP
CTPS	Carteira de Trabalho e Previdência Social
DCS	Departamento de Ciências Sociais
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENSP	Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
FMDCA	Fórum Municipal de Direito da Criança e do Adolescente
FMIR	Fórum Municipal de Igualdade Racial
FMPPDAS	Fórum Municipal Popular e Permanente de Direito da Assistência Social
FMTR	Fórum Municipal de Tolerância Religiosa
FPPDAS-DC	Fórum Popular e Permanente de Direito da Assistência Social de Duque de Caxias
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LA	Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MB	Megabytes
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome
MNEAS	Movimento Nacional de Entidades de Assistência

	Social
MUB	Movimento da União de Bairros
NEPSAS	Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, publicada em 2005
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB-SUAS/2012	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, publicada em 2012
ONGs	Organizações Não Governamentais
OS	Organização Social
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PCS	Programa Comunidade Solidária
PEA	População Economicamente Ativa
PEAS	Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas
PEAS 2014-2015	Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos 2014-2015
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PNAS	Política Nacional de Assistência Social, publicada em 2004
PNAS/2004	Política Nacional de Assistência Social, publicada em 2004

PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POF	Pesquisa de Orçamentos Familiares
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PUC-Rio	Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
RG	Registro Geral ou Carteira de Identidade
SAC	Serviço de Ação Continuada
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNAS/MPAS	Secretaria Nacional de Assistência Social, do Ministério da Previdência e Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
TCE	Tribunal de Contas do Estado

A primeira condição para que um ser possa assumir um ato comprometido está em ser capaz de agir e refletir. Somente um ser que é capaz de sair de seu contexto, de “distanciar-se” dele para ficar com ele; capaz de admirá-lo para, objetivando-o, transformá-lo e, transformando-o, saber-se transformado pela sua própria criação; um ser que é e está sendo no tempo que é o seu, um ser histórico, somente este é capaz, por tudo isto, de comprometer-se.

Paulo Freire, 2001.

1 Introdução

O presente estudo — Rede socioassistencial: um estudo sobre as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS, no município de Duque de Caxias/RJ — resulta da pesquisa realizada durante o mestrado realizado junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), a partir da área de concentração Serviço Social, Questão Social, Direitos Sociais.

Vinculando-se a linha de pesquisa “Trabalho, Políticas Sociais e Sujeitos Coletivos”, que busca examinar as mediações teóricas e históricas presentes nas questões referentes ao trabalho, as políticas sociais e aos sujeitos coletivos a eles relacionados e também se inscrevendo nas diretrizes e orientações desenvolvidas junto ao Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Seguridade e Assistência Social – NEPSAS, analisa as entidades privadas que fazem parte da rede socioassistência que atuam de forma complementar a Política pública de Assistência Social.

Visa captar o modo pelo qual um dos atores da política de assistência social, no caso às entidades privadas que constituem a rede socioassistencial, têm se organizado visando à adaptação ao novo cenário nacional e legal vivido pela Assistência Social, que a pode estabelecer definitivamente como política pública, gestada pelo poder estatal como política de proteção social.

A definição constitucional da seguridade social como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social”¹ (Brasil, 2012, p.53) e a promulgação em 7 de dezembro de 1993 da Lei nº 8.742, a LOAS², não foram suficientes para que a assistência social alcançasse imediatamente o status de política pública, sendo solapada inúmeras vezes em sua institucionalidade por paralelismos de ações e regulações governamentais fundamentadas no ideário neoliberal (Yazbek, 2009, p.11), desrespeitando os ditames da Carta Magna, nem no que se refere ao orçamento e nem no conceito da seguridade social, o que exige um ordenamento mais integrado das áreas

¹ Constituição Federal de 1988, artigo 194.

² Lei Orgânica da Assistência Social.

previstas para compor o sistema de proteção social (Vianna, 2008, p.129).

O início do século XXI apresenta conjuntura nacional para as políticas sociais prenhe de desafios, de um lado se faz presente ações que visam ajustes na máquina estatal, orientados pelas diretrizes do Consenso de Washington, de 1989, alijando-a de compromissos de controle econômico e atenção as expressões da questão social, desconfigurada de seu enraizamento na contradição entre capital e trabalho (Machado, 1999, p.42), reduzindo as funções sociais do Estado a mecanismos compensatórios mínimos, com a justificativa de reduzir os gastos sociais (Soares, 2002, p.75). Do outro lado, há um verdadeiro assombro com os números da pobreza, em 1998 eram 21 milhões de brasileiros classificados como indigentes e 50 milhões como pobres (Barros; Henriques; Mendonça, 2000, p.124), apontando a necessidade de investimentos públicos para frear as enormes desigualdades sociais no território nacional (Soares, 2002, p.84).

No ano de 2006, a população pobre brasileira retrai-se a um contingente de 30 milhões, dentre os quais 14 milhões sofriam de insuficiência alimentar, porém só no primeiro semestre desse ano a taxa média de desemprego atinge a ordem de 10,1% da PEA, correspondendo a mais de 80 milhões (Lazzareschi, 2007, p.41).

No entanto, pode-se afirmar que ao longo dos últimos anos o Brasil viveu grandes mudanças políticas e econômicas (Sposati; Cortes, Coelho, 2013, p.225), nos quais têm sido construídos mecanismos viabilizadores da proposição e estabelecimento de direitos sociais da população (Yazbek, 2009, p.13).

Na proposição dessas mudanças são dignas de nota a Política Nacional de Assistência Social, de 2004 (PNAS/2004), a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Resolução CNAS nº 109/2009) e a Lei do SUAS (Lei nº 12.435, 6 de julho de 2011), que institucionaliza o Sistema Único de Assistência Social ao alterar a LOAS.

As mudanças no campo legal refletem novos posicionamentos no campo político e social do país e impacta transformações nas relações entre o Estado e a sociedade civil, nas suas entidades representativas e nas concepções da política social, fazendo-se visíveis os antagonismos entre projetos societários distintos (Behring, 2008, p.304). Apesar da universalização ser definida legalmente, sua efetivação é objeto de lutas e embates, mostrando-se presentes a focalização e a seletividade (Vianna, 2008, p.127), promovendo respostas isoladas e emergenciais aos efeitos da pobreza extrema (Pereira, 2006, p.15-16).

Deve-se cuidar para que os estudos acadêmicos não sejam tomados por um discurso humanitário, que fixa os estigmas do pobre e define o seu lugar na realidade social, e nem por um discurso tecnicista, que partindo de conceitos sociológicos da pobreza a coloca como alvo de gerenciamento político. Ambas as posições desconsideram o componente classista da discussão (Telles, 1999).

A percepção da política social pode ficar aprisionada no presente sem se permitir divisar outras possibilidades de ruptura dessa realidade, por se estar pensando por dentro do sistema e não se abstraindo de seus limites (Netto, 2007, p.19). O que, novamente, pode criar um novo manifesto quanto aos direitos sociais, evitando-se ficar preso a definições e avançar para o que é de fato, o que a conjuntura e as lutas de classe moldaram como possíveis (Telles, 1999), é a autoconsciência, a mesma manifesta no século XIX.

Diante esse cenário, o presente estudo ao refletir sobre um dos atores sociais da política de assistência social no Brasil, as entidades benemerentes, as organizações não governamentais (ONGs), que até os anos 1970 desempenhavam, sendo as únicas operadoras, as ações que hoje estão vinculadas a assistência social, que tinham por ordenamento o favor e as várias formas de filantropias (Raichelis, 2000, p.126), e são responsáveis atualmente por 54,2% dos equipamentos sociais da rede socioassistencial, busca apreender como as legislações a têm impactado.

Essas entidades absorvem 55,66% dos trabalhadores do SUAS³, sendo 55% contratados e 37% com formação no Ensino Superior (Brasil, 2013, p.144), desenvolvendo um quantitativo considerável de atenções, vinculados a Proteção Social Especial (PSE) são 3.498 unidades de acolhimentos, correspondendo a 63% dessa modalidade de serviços (Censo SUAS 2015), executando a Proteção Social Básica (PSB) são 15.272 entidades⁴, das quais 4.524 respondem por 57,4% dos Centros de Convivência para Idosos (CCI) existentes (Brasil, 2015, p.7).

A pesquisa tem por funcionalidade a contribuição com o processo de reordenamento das entidades privadas⁵ de assistência social, proporcionando à

³ Esse percentual se refere à rede privada conveniada. Considerando que nem todas as entidades que compõem a rede socioassistencial privada possuem convênios com o poder público estatal, estima-se que o percentual de trabalhadores que absorve seja bem maior.

⁴ Existem hoje no Brasil 18.770 entidades privadas de assistência social, de acordo com o Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Sociais – CNEAS. Consultas podem ser realizadas pelo endereço: <http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtml/consultapublica/pesquisar.jsf> > acesso em 04/08/2016.

⁵ As entidades “privadas” consideradas na presente pesquisa são aquelas que constituem o setor produtivo público não estatal, que também tem sido conhecido por “terceiro setor”, “setor não governamental”, ou “setor sem fins lucrativos”, sendo espaço da democracia participativa ou direta, ou seja, é relativo à participação cidadã nos assuntos públicos. São organizações ou formas de

implementação do Sistema Único da Assistência Social no município de Duque de Caxias, significando a possibilidade de ampliação da compreensão de sua prática e do compromisso com a transformação social.

Dessa forma, o texto reflete sobre como as entidades incorporam as mudanças de ordenamento e gestão da Assistência Social, sobre o caminho percorrido e sobre as contradições vivenciadas pelas mesmas, como espaços interventivos e de garantia de direitos sociais aos usuários que necessitam das proteções oferecidas ou como reforço à subalternidade dos sujeitos sociais (Yazbek, 2009), assim como de enfrentamento da questão social e de suas expressões (Silva, 2012, p.11).

Nesse sentido, torna-se imprescindível também dar visibilidade e voz a atores que tem sido definidos como executores de serviços complementares aqueles de responsabilidade exclusiva estatal, como se percebem diante a urgência imprescindível de ter uma atuação referenciada e sustentada pelo aparato legal da política de Assistência Social, enquanto constitutivas de uma rede socioassistencial.

O presente estudo pode permitir às entidades se observarem como em um espelho, contemplar suas fortalezas, suas fragilidades, seus avanços e retrocessos, para a realização de uma escolha concreta quanto as suas finalidades e contribuições possíveis no contexto da política de assistência social, desvelando as suas diversas concepções de direitos sociais.

Espera-se, dessa forma, contribuir com processo lúcido de reestruturação das finalidades institucionais das organizações privadas, com vistas à inovação, a garantia de direitos e a prospecção de espaços e serviços que promovam a justiça e equidade sociais. Sua pretensão não chega a querer dar conta de todas as questões que envolvem a dinâmica e movimento das entidades privadas da rede socioassistencial e sim realizar uma aproximação que qualifique o olhar, possibilitando o melhor atendimento e a concretização de ações conjuntas em prol da efetivação da política pública de assistência social.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a legislação que regulamentou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil identificam as entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento, atuam na defesa e garantia de direitos aos beneficiários da Assistência Social e integram o

controle “públicas” porque estão voltadas ao interesse geral; são “não estatais” porque não fazem parte do aparato do Estado, seja porque não utilizam servidores públicos ou porque não coincidem com os agentes políticos tradicionais (Ver bibliografia: BRESSER-PEREIRA, GRAU,1999).

SUAS (LOAS, art. 3º e art. 6º, parágrafo 2º), executando serviços, programas, projetos de atenção às famílias e indivíduos em parceria com o Estado, integrando a rede socioassistencial (Brasil, 2004, p.43). A preocupação com essa integração e como tem se efetivado é o que motivou a que o problema de pesquisa seja: como as entidades privadas que operacionalizam a Assistência Social em Duque de Caxias estão se reordenando perante as novas configurações dadas pelo SUAS, em especial pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais?

Para o estudo dessa questão partiu-se de algumas hipóteses, considerando a possibilidade de:

- Ausência de conhecimento adequado das demandas conjunturais do público-alvo que a ação institucional deve atender, ignorando-se as potencialidades dos indivíduos e da comunidade que constituem, afetando a cidadania, em referência a participação e autonomia dos sujeitos sociais;
- Os quadros técnicos dos profissionais das entidades e organizações de assistência social privadas mostram-se despreparados no que se refere ao entendimento do conteúdo teórico e legal pertinente a Política de Assistência Social, motivado pelo pouco acesso as informações disponíveis nos sites do MDS e CNAS, assim como não são capacitados para a operacionalização dos serviços e para o controle social, principalmente aqueles que ocupam a função de representação no CMAS, devido à exigência de participarem em mais de um conselho de políticas públicas, o que não lhes permite o aprofundamento no estudo das matérias específicas de cada política; e
- A realização de fatores externos às entidades, como a promulgação de várias leis sociais e regulamentações, que atingem pontualmente a sua organicidade interna, exige que se repense estrategicamente suas missões e objetivos, consoante o dever em seguir as diretrizes legais de redefinição de cargos e funções profissionais, das atividades e ações, assim como do público-alvo.

O conteúdo aqui expresso trata-se de resultado de pesquisa de caráter exploratório, tendo sido precedida e orientada em sua execução de um esforço de análise, buscando entender o legado do conhecimento e elaborando sobre ele, de modo a compreender a teoria subjacente e aplicá-la em experimento inovador (Castro, 1978), intentando concorrer no plano do conhecimento e da realidade histórica para o desvelamento de novas demandas apresentadas pela con-

juntura da assistência social, enquanto política pública, a exigir novas reconfigurações e arranjos das entidades sociais privadas, componentes da rede socioassistencial, abordando de forma qualitativa a percepção desse segmento institucional da sociedade e seus trabalhadores, quanto às exigências legais da Política de Assistência Social, presentes na tipificação de seus serviços e os impactos para sua organização.

Sua função analítica apresenta-se na intencionalidade de explicar um fenômeno da realidade a partir de sua observação e estudo em confluência com a teoria, reconstruindo-a no plano das ideias, permitindo sua compreensão (Castro, 1978), com resultados consequentes da realização de processo de interlocução entre teoria e prática, de confrontação e diálogo daquela com a realidade. Possui também um caráter descritivo, envolvendo o exame dos dados e observações coletados em campo, na sua fase inicial, para serem interpretados (Castro, 1978, p.308-312).

O trabalho de campo, que foi precedido de uma fase exploratória ou de construção do projeto de pesquisa, realizou-se mediante a coleta de dados junto a entidades privadas de assistência social, o que lhe garante um recorte empírico, incluindo a realização de pesquisa bibliográfica, pesquisa documental, entrevistas, observações, dentre outros procedimentos (Minayo, 1994). O instrumento utilizado foi a grade de perguntas semiestruturadas, utilizada em entrevista com representantes e profissionais das organizações privadas, cujas respostas foram registradas em áudio, um total de 08 horas, 30 minutos e 46 segundos de gravação (355 MB), o que exigiu tempo considerável no processo de transcrição.

A aplicação dos questionários não pode obedecer ao formato antes proposto, pois tivemos a dificuldade de resposta das instituições quanto a aceitação em participar da pesquisa e a transcrição das respostas dos questionários demoraria, como demorou, o mais que o planejado, inviabilizando a sua conclusão dentro do prazo. Além da transcrição das entrevistas, realizamos a organização das informações traduzidas em gráficos, para facilitar a análise.

A transcrição e o deslocamento até o local em que estão instaladas as entidades foram causa de grandes dificuldades para o pesquisador, que considerou como objeto da pesquisa uma amostra de 30% das entidades da rede socioassistencial privada do município, buscando contemplar os dois níveis de atenções da assistência social, a PSB e a PSE, em escala de igualdade percentual.

O tratamento e análise do material envolveram leitura e observação atenta de documentos e contextos institucionais (Gondim, Lima, 2006, p.20-22), estudo, novas pesquisas bibliográficas, a classificação, ou processamento dos da-

dos, análise e interpretação, (Castro, 1978, p.320), consultas a sites estatísticos, ao IBGE e ao MDS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome), que embasaram a confecção de gráficos e quadros que sustentam as reflexões realizadas ao longo do trabalho aqui apresentado.

Apesar da abordagem do problema se caracterizar como estudo essencialmente qualitativo, preocupando-se com a compreensão do objeto da pesquisa, o reordenamento das entidades coerente com a legislação recente da política de assistência social, buscando conhecer o universo de significados, motivos, aspirações, as formas de relações estabelecidas (Minayo, 1994, p.22), dados quantitativos também foram utilizados (de modo complementar), pois a realidade abrangida por eles interage na dinâmica do processo de estudo (Minayo, 1994).

Entendendo a pesquisa como uma indagação, uma abordagem da realidade com a finalidade de compreendê-la e aproximar-se do fenômeno que nela se manifesta, exigindo observação sistemática, explicitando a necessidade de planejamento, considera-se que um rol de instrumentos técnicos e metodológicos possibilitaram tanto o conhecimento como a formulação de novas questões e hipóteses, pois embora implícito o caráter de observação de um fenômeno, a pesquisa em ciências sociais é uma ação de reflexão, aonde o estudo conduziu os sujeitos participantes a pensar sobre si mesmos, seus papéis, os desafios e as possibilidades existentes (Minayo, 1994, p.16).

Como informado anteriormente, trabalhou-se com uma amostragem das organizações privadas inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias, que em 2015 totalizavam 32⁶, das quais 26 já se encontravam vinculadas ao Conselho antes da Resolução nº 16/2010, que somadas às que perderam suas inscrições no referido conselho devido às mudanças legais resulta em um montante de 98 entidades que estavam instaladas e em funcionamento no território. O objetivo era também poder contemplar entidades dos quatro distritos do município — 1º - Duque de Caxias (Centro), 2º - Campos Elíseos, 3º - Imbariê e 4º - Xerém —, porém, esse anseio não pode ser atendido, devido contar-se com a espontânea aceitação dos interlocutores em participarem da pesquisa. No entanto, a pesquisa contemplou 30% de entidades de cada nível de proteção social.

Pensar a realidade da rede socioassistencial em seu segmento privado, pesquisando-a corresponde a um exercício de se estar aberto ao novo, ao inesperado, a confirmação e a negação de conceitos dados e, como afirma Minayo

⁶ Hodiernamente, em consulta ao Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social – CNEAS, constatamos em funcionamento no município o total de 31 organizações privadas.

(1994, p.17), “como não somos gênios, precisamos de parâmetros para caminhar no conhecimento”, onde se utilizou fontes de informação e técnicas de investigação, correspondendo ao material através do qual se examinou ou analisou a dada realidade, funcionando como evidências do objeto pesquisado ou sendo o próprio objeto (Barros, 2005). Desta forma o processo investigativo se realizou mediante pesquisa bibliográfica, análise documental e entrevistas semi-estruturadas.

Barros (2005, p.54) orienta afirmando que nenhuma reflexão científica se inicia a partir do ponto zero, onde se destaca que a finalidade da pesquisa bibliográfica é o de fornecer dados ou informações aproximativas sobre o recorte temático em questão, permitindo que se realize um exercício crítico pelo pesquisador, embasando a construção do projeto de pesquisa, permitindo delimitar o objeto, o modo de analisá-lo, levantar dados sobre ele (Bourdieu, 1999), construir conceitos (Becker, 2007), a análise do discurso e o diálogo com autores que se ocupam com temática semelhante e a construção de questionamentos antes não realizados (Barros, 2005).

Embasando este estudo, a pesquisa acessou artigos científicos disponíveis em revistas virtuais e publicações pertinentes às ciências sociais, ao serviço social e à política social, focalizando autores que possuem vanguarda na discussão da assistência social no Brasil, assim como publicações e artigos técnicos, leis e resoluções do CNAS, lançados e disponibilizados de forma virtual, no site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)⁷, e em formato físico, como livros, brochuras e cartilhas.

Também conhecida como fontes secundárias, à análise documental é “realizada a partir de documentos, contemporâneos ou retrospectivos, considerados cientificamente autênticos (não fraudados)” (Gerhardt, Silveira, 2009), sendo considerado método vantajoso devido ao baixo custo, a estabilidade das informações, consideradas “fontes fixas” de dados, e ser uma técnica que não altera o ambiente ou os sujeitos (Oliveira, 2007).

A pesquisa documental se assemelha bastante à pesquisa bibliográfica, sendo o seu diferencial à natureza da fonte de dados que utiliza, trata-se de materiais sem prévia análise, como: tabelas estatísticas, jornais, relatórios, documentos oficiais, dentre outros (Gil, 2008). Nesse pormenor, realizou-se acesso às tabelas e dados estatísticos do Censo SUAS 2015, disponível no site do MDS, operando análise e coleta de dados de interesse para a pesquisa, assim como consultas ao IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e ao

⁷ Site do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: <http://www.mds.gov.br/>

CNEAS, que se mostraram de relevante importância, auxiliando na compreensão da organização e funcionamento da rede socioassistencial no âmbito do município delimitado para o estudo.

A entrevista, por ser um processo de interação social (Boni, Quaresma, 2005) permite um contato mais próximo com o sujeito da pesquisa, proporciona uma melhor qualidade dos dados e sua interpretação. Para a realização da pesquisa fez-se uso da entrevista semiestruturada, com elaboração de duas grades de perguntas, com a finalidade de direcionar a interlocução com os informantes para colocações sobre o tema proposto, estabelecendo uma dinâmica de conversação, que permitiu uma riqueza de contribuições, gerando espontaneidade e a abordagem de assuntos considerados mais complexos e delicados, mas sem perder o foco da investigação (Kaufmann, 2013).

A entrevista semiestruturada⁸ (Boni, Quaresma, 2005, p.68-80) formada por perguntas abertas e fechadas, tendo uma grade com aquelas consideradas básicas, contemplando temas como: identificação da entidade, endereço, responsável pela entidade, nome do entrevistado, a política a qual o programa principal da entidade está relacionada, características da entidade, serviços, projetos e programas da entidade e recursos humanos da entidade, constituída de 31 questões. A segunda grade têm aquelas perguntas que remetem a conjuntura e gestão das entidades, compostas por 32 perguntas abertas.

A escolha da entrevista semiestruturada se deu devido às vantagens que oferece em relação à especificidade da pesquisa que realizada, permitindo uma maior aproximação da realidade das entidades de assistência social, do seu cotidiano e dos anseios dos profissionais quanto às diretrizes da política de assistência social, e que o entrevistador dirija e intervenha na discussão realizando perguntas adicionais que contribuam para elucidar informações que vá ao encontro dos objetivos previamente definidos (Marsiglia, 2001, p.26-27).

O registro dos depoimentos em equipamento de gravação em áudio digital foi feito com a devida autorização dos sujeitos, tendo posteriormente sido transcrito, onde se destacou as partes significativas, verificando quanto à repetição de ideias, expressões e temores, que tinham relação de causa e significado ao objeto em estudo (Beaud, Weber, 2007).

Quanto aos sujeitos da pesquisa, o enfoque foram os atores sociais que constituem as entidades privadas de assistência social, que compõem a rede

⁸Veja também: MANZINI, Eduardo José. *Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros*. Depto de Educação Especial, Programa de Pós Graduação em Educação, UNESP, Marília. > disponível em: <http://www.sepq.org.br/IIcipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf> > acessado em: 14/06/2015.

socioassistencial do Município de Duque de Caxias/RJ, que ofertam serviços relacionados à Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), possuindo inscrições no CMAS. A proposta inicial de se escolher dois (2) profissionais por unidade institucional, sendo um que exercesse as funções de gestão, ocupando cargo de responsáveis ou dirigentes e outro com formação no ensino superior, atuando na operacionalização ou atenção direta aos usuários não pode ser seguida a risca. Alguns profissionais lotados na gestão das entidades, alegando as atribuições e ocupações que possuem não puderam responder aos questionários. No entanto, participaram da entrevista 17 profissionais, sendo 47,1% de Serviço Social, 23,5% ocupantes de funções de direção e ou coordenação, 17,6% de Pedagogia, 5,9% de Psicologia e 5,9% de Economia Doméstica, ou seja, todos os profissionais com formação superior pertencem às categorias consideradas obrigatórias na composição das equipes de referência das proteções e podem atender as especificidades dos serviços socioassistenciais (Brasil, 2006), de acordo com a NOB-RH/SUAS e a Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011⁹.

Considerando a fala desses sujeitos foi possível compreender o impacto do reordenamento e como tem se efetivado na Rede Socioassistencial privada, a partir da percepção ou visão daqueles que participam do cotidiano institucional, gestando os serviços e operacionalizando as ações de atenção aos usuários da Política de Assistência Social.

Na dissertação, os dados levantados na pesquisa de campo dialogam com o conteúdo teórico que a fundamenta, oportunizando o encontro do cotidiano com as orientações e normatizações mais recentes da política de assistência social, presentes e organizadas em resoluções e leis pertinentes a esta política pública.

A composição final do estudo foi organizada em cinco capítulos, sendo o primeiro esta introdução.

No segundo capítulo – Proteção Social e Assistência Social: trajetória histórica até os dias atuais – busca-se realizar um esforço de conceituação da proteção social e da assistência social, descrevendo, com base em teóricos da área das Ciências Sociais e do Serviço Social, o seu desenvolvimento no desenrolar da história, sua dimensão de política pública dentro do sistema de produção ca-

⁹ A Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011, ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

pitalista, a imbricação com a dominação de classe, a estigmatização, a cultura dos direitos sociais e sua associação à condição de transgressora as regras de acumulação do capital. Aparece ainda nesse capítulo a ideia de justiça social como o motivo para o surgimento da proteção social, tendo aparecido primeiro como redes de solidariedade, visando à sobrevivência do trabalhador e como é percebida na perspectiva do SUAS.

Apresenta um panorama de como se foi constituindo a proteção social e a assistência social no Brasil, a estigmatização que a envolveu desde a origem, caracterizando-a como proteção social pública de caráter emergencial e a posição assumida pelo Estado na sua condução em diferentes fases históricas, exercendo-se controle coercitivo da questão social, e como se deu a sua integração ao sistema de seguridade social brasileiro e as inovações advindas com as legislações que a tem orientado e normatizado enquanto direito social.

No terceiro capítulo - Assistência Social e Rede Socioassistencial – discorre-se sobre o processo de redemocratização do Brasil durante a década de 1980, a reestruturação produtiva de caráter mundial e os impactos nas políticas públicas, a valorização da família enquanto prioridade das ações de proteção do Estado. Preocupa-se em realizar uma caracterização das diferentes formas de manifestação das redes e a importância de categorias como o território e a inter-setorialidade para a sua estruturação no seio das políticas sociais, como alternativa de intervenção no ciclo da pobreza, mecanismo de descentralização de ações que lhe atribua maior eficácia, superando a fragmentação e fortalecendo o controle social.

Norteando-se na legislação recente de assistência social, realiza uma caracterização da rede socioassistencial, mostrando a importância que passa a ter para que a política de assistência social se efetive enquanto sistema de proteção social público e os riscos a que pode estar sujeita caso queira-se impor a organização em rede a organicidade hierárquica presente e necessária às políticas setoriais.

Desenvolve discussão sobre a vigilância socioassistencial, o papel dos profissionais e entidades na sua realização e do Estado na garantia das condições necessárias para que essa forma de gestão contribua com os resultados esperados para a assistência social e as políticas sociais como um todo, aprimorando-as.

Após esse percurso, o foco é a rede socioassistencial, primeiro salientando as entidades privadas que a constitui, pontuando a importante função que deve assumir no desenvolvimento e proposição de ações complementares aque-

las de caráter privativo dos equipamentos sociais do Estado, e por fim como se configura no município pesquisado.

O quarto capítulo - Análise das entidades privadas da rede socioassistencial com o parâmetro das normatizações técnicas e legislações do SUAS – traz o extrato da pesquisa realizada no município de Duque de Caxias, tendo por parâmetros principais a legislação recente na área da Assistência Social, visando à demonstração aproximada do perfil existente. Apresenta justificativa para a definição do lócus da pesquisa e partindo de alguns aspectos salientados pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais realiza a caracterização das entidades privadas.

Esse capítulo é responsável por dar voz ao ator social pesquisado, mostrando suas fortalezas e fragilidades, com o objetivo de que o reconhecimento das dimensões que o torna necessário e que o enfraquece possa contribuir para que tenha atuação mais qualificada e sintonizada com as mudanças no campo das políticas sociais.

Por fim, o quinto capítulo - Considerações Finais – apresenta a análise feita pelo pesquisador sobre o objeto desta pesquisa, convidando a reflexão sobre a importância desse ator social diante as mudanças em movimento no âmbito dessa política recente, que tem um papel relevante na garantia de direitos sociais e justiça social, agregando esforços e setores públicos para a afirmação da cidadania.

Considerando a relevância do estudo, espera-se que as reflexões realizadas façam luz sobre as possibilidades de abrangência da política de assistência social sob a perspectiva de garantia de direitos sociais a todo cidadão.

2

Proteção social e assistência social: trajetória histórica até os dias atuais

2.1

Conceituação e breve histórico da proteção social

A proteção social, ou o direito à seguridade social, é política pública de forte dimensão humana, seu campo de ação refere-se a garantir seguranças em resposta a necessidades de dependência, fragilidade, vitimização, decorrentes da condição de vulnerabilidade humana (Sposati, 2013, p. 653).

A proteção social no capitalismo não se refere apenas a dimensão social, como também a política e a econômica, sendo gestada pelo Estado burguês e regida por leis e pactos entre as classes, representa o confronto entre a atenção às necessidades sociais enquanto direitos e a disponibilidade de ténues recursos econômicos para sua efetivação, considerando que a escala é a do capital, onde a riqueza deve gerar mais riqueza (Pereira, 2013).

Motivo pelo qual a proteção social sempre esteve envolvida nas relações de poder, exercendo regulações favoráveis a dominação do capital sobre o trabalho, onde ao satisfazer necessidades humanas por meio da distribuição de bens e serviços está priorizando a satisfação das necessidades do capital (Pereira, 2013).

Em uma sociedade de mercado, proteção social é possuir poder de compra de condições que possibilitem a superação da fragilidade, ocultando-se a realidade de que é mais do que algo que possa ser comprado e que ultrapassa o campo individual (Sposati, 2009).

Após a segunda guerra mundial, ocorre o reconhecimento de direitos à provisão pública de necessidades sociais da população como base para a universalização de um estatuto de civilidade e do modelo do Welfare state (Sposati, 2009).

Ao transitar para o campo social, ultrapassa a concepção de benefícios financeiros e produz o acesso a cuidados e serviços sociais como direitos¹⁰, a proteção social desloca-se para o campo da provisão de necessidades ou condi-

¹⁰ O Estado brasileiro ao focar a atenção da Assistência Social na transferência de renda desconstrói essa concepção dos direitos sociais. Evitar esforços para o estabelecimento de serviços que atendam às necessidades sociais é apostar na vida, pois recursos financeiros podem ser utilizados para outros fins que não a promoção humana.

ções de preservação através de ações, cuidados, atenções e serviços, significando a defesa da vida e impedimento a sua precarização (Sposati, 2009).

No entanto, podemos afirmar que desde as sociedades pré-capitalistas, já se identificam iniciativas assistenciais pontuais que podem ser consideradas as formas primeiras de políticas sociais, sendo as leis inglesas as primeiras a tratar do tema e anteriores à Revolução Industrial, surgidas entre os séculos XIV e XIX, sendo fundamentados pela percepção do pobre como classe perigosa e sustentadas em um pretense dever moral, com o intuito de manutenção da ordem social e punição a vadiagem, sendo criadas legislações em toda Europa que possuíam um caráter punitivo e repressivo e não protetor, cujos fundamentos comuns eram estabelecer o imperativo do trabalho a todos que dependiam de sua força de trabalho para sobreviver, obrigar a aceitação do pobre por qualquer trabalho, regular o valor da remuneração do trabalhador pobre e coibir a mendicância dos pobres válidos, estabelecendo critérios de seletividade e focalização (Behring, 2008, p.47-49). Entre as medidas assistenciais estavam as workhouses ou casas de trabalho, cujos critérios para acesso eram restritivos e seletivos, garantindo-se auxílios mínimos, e os métodos de persuasão estavam muito longe de qualquer suavidade, pois deviam ser pouco atraentes para que os ocupantes procurassem sair logo de lá (Bresciani, 1994, p.44).

O móvel dessas legislações assentava-se em conceitos morais e cristãos de ajuda e não no direito, dentre outros objetivos buscava impedir a mobilidade do trabalhador e o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo (Behring, 2008, p.49).

Apesar do caráter punitivo e restritivo dessas legislações sociais, ao serem abandonadas no auge da Revolução Industrial, a falta dessas medidas de proteção sujeita os pobres a extrema servidão. Leo Huberman (1981, p.190-196) esclarece que, no processo de produção capitalista, buscava-se a exploração máxima da força de trabalho, pagando-se minimamente por ela, onde um pobre inglês tinha uma jornada de quatorze ou dezesseis horas diárias de trabalho.

Havia a crescente necessidade de valorização do capital, geração de lucro, no que eram empregadas mãos de obra infantil e feminina, por apresentarem menor resistência à disciplina dos novos processos de trabalho, sendo todos os trabalhadores submetidos a longas jornadas de trabalho, a fim de utilizarem superlativamente o maquinário, que era de alto investimento e apresentava rápida obsolescência devido à velocidade das novas invenções, o que provocava o consumo rápido da energia vital dos trabalhadores, que tinham a perspectiva de vida reduzida (Santos, 2012, p.36-37).

Pereira (2013) chama atenção para o secular dilema presente na relação entre proteção social e trabalho, perceptível em sociedades divididas em classes, como é o caso da capitalista, que se caracteriza pela submissão de todas as atividades sociais a condição de mercadoria, colocando acima das necessidades humanas básicas às necessidades do capital, sendo-lhe inerentes às contradições e crises. Por esse motivo, reformas colocadas em curso pela sociedade capitalista não conseguem mais esconder a destrutividade que ocasiona com a incessante busca de valorização do capital, o que só pode ser alterado mediante ações revolucionárias.

No entanto, com o discurso da dignificação humana por meio do trabalho e as virtudes do mercado, torna-se desacreditado o comprometimento do poder público com a garantia dos direitos sociais, não porque o capital independa do Estado para manter sua estrutura, mas pelo motivo de esses direitos, diferentemente dos direitos individuais, possuem uma cultura que faz emergir questionamentos quanto à exploração do trabalho assalariado e seus abusos (Pereira, 2013).

O campo da proteção social representa uma arena de antagonismo de projetos societários e de éticas de política social, concebendo-a e percebendo-a com objetivos diferentes, (Pereira, 2013, p.638) não consistindo simplesmente na segurança social dos trabalhadores e dos pobres em geral contra a capacidade de autovalorização ascendente do capital (Pereira, 2013, p.639), naturalizando a exploração, a alienação.

Nas concepções liberais e neoliberais a proteção social é frequentemente desqualificada quanto ao status de política pública, por ser um tipo de provisão de bem-estar coletivo, apesar de ancorada no direito, essa condição não é suficiente para que seja respeitada publicamente, sendo tratada como tutela ou paternalismo estatal, motivo porque se exige o seu atrelamento ao trabalho, ao sacrifício, a contrapartidas ou condicionalidades¹¹ (Pereira, 2013, p.640-642).

Pereira (2013, p.640-643) informa que quanto mais ocorre à desvinculação a proteção social da função de segurança do trabalho assalariado ou auto-remunerado e do controle da vadiagem, mais ela é malvista e esvaziada de dignidade, visto que a ética capitalista fundamenta-se na concepção de que a melhor fonte de bem-estar humano é o trabalho assalariado e que havendo esse inexistente a necessidade de proteção social pública. Ora, a proteção social pública surge para atender a um clamor do trabalhador, visto que o processo de produ-

¹¹ As exigências presentes no Programa Bolsa Família, por exemplo, representam também condicionalidades que tem por foco a reprodução da força de trabalho.

ção capitalista produz as fragilizações de que o cidadão é vitimado, além daquelas que surgem em consequência mesma do ciclo de vida.

Além das fragilizações provocadas pelo próprio processo de trabalho capitalista, a proteção social deve atentar para as situações conjunturais nas quais se vive atualmente, onde contingente considerável está fora do mercado de trabalho, devido esse mesmo não absorvê-la, enquanto reflexo da reestruturação produtiva ou acumulação flexível, com internacionalização da produção e dos mercados, aplicação de novas tecnologias, redução de postos de trabalho (Lazzareschi, 2007, p.35-40), intensificação da jornada de trabalho, subcontratação, mão de obra pouco qualificada se submetendo a relações de trabalho altamente precarizadas, dentre outras características, gerando altos índices de pobreza (Silva, 2013, p.89).

Diante disso, torna-se um dilema, principalmente para a socialdemocracia que atrela proteção social ao trabalho enquanto um instrumento de ordem social, a destinação a se dar ao exército de reserva criado pelo próprio sistema, cidadãos empobrecidos e aptos para o trabalho, mas sem trabalho, necessitando serem protegidos (Pereira, 2013, p.643-644).

Efetivamente, a proteção social sempre foi funcional ao processo de acumulação, o bloco no poder a utiliza na regulação dos conflitos gerados pelo desemprego e na manutenção de reforço ao trabalho assalariado de baixa remuneração, contraditoriamente ela se constituiu em meio de defesa dos trabalhadores contra a exploração exacerbada do capital (Pereira, 2013, p.645).

As décadas de 1980 e 1990 foram de fortes investidas do capital sobre o Estado, pressionando-o a mudança no seu padrão regulatório a fim de atender as exigências de um processo de industrialização globalizada, com uma nova divisão internacional do trabalho e da produção, com novas formas e significados e mudanças quantitativas e qualitativas na composição e dinâmica da classe operária (Ianni, 1994, p.2).

Ocorre um rompimento dos referenciais sociais e mentais do trabalhador (racionalidade), construídos sobre a sociedade nacional, gerando outro horizonte de expansividade do capital, onde o processo de trabalho e produção ficam subsumidos ao seu movimento, daí as proposições neoliberais de eliminar as regulações do Estado sobre os preços da economia em geral e sobre as relações capital-trabalho (Soares, 2002, p.39), ou seja, as formas de organização do processo de trabalho, as relações trabalhista, as condições jurídicas-políticas da organização do movimento operário, considerando que com as mudanças tecnológicas tem ocorrido também transformações no campo empresarial, com redu-

ção do tamanho das empresas, exigindo maior mobilidade dos empregados, o que demanda o estabelecimento de relações de trabalho diferenciadas ao proposto pelo keynesianismo (Ianni, 1994, p.2).

Esse processo de flexibilização dos processos de trabalho e de produção tem por finalidade aumentar a capacidade de produção com a acentuada exploração da força de trabalho (Ianni, 1994, p.4), o que gera mudanças dos padrões do desenvolvimento desigual, tanto entre setores produtivos como entre regiões geográficas, havendo uma compressão para que as decisões privadas sejam absorvidas pelo público, exigência de um trabalhador polivalente, com regimes e contratos de trabalho mais flexíveis, exigência de novas especializações e habilidades, se fazendo presentes pressões mais fortes sobre uma força de trabalho enfraquecida, pelos surtos frequentes de desemprego, hoje estrutural, nos países capitalistas avançados, com exceção do Japão (Ianni, 1994, p.4-5).

A proposta de abolição da regulação do Estado, ou “desregulamentação”, também chamada de ajuste neoliberal, prevê a regulação econômica pelo “livre jogo do mercado” e a retirada do Estado ou sua renúncia como agente econômico produtivo e empresarial, de onde se derivou as propostas de privatização das empresas estatais como um dos mecanismos de reforma do Estado (Soares, 2002, p.39).

Presencia-se um recrudescimento dos problemas sociais, engendrando diferentes e novos aspectos da questão social, como os desempregos cíclicos e estruturais, o rebaixamento das condições de sobrevivência e dignidade de número considerável da população, superexploração, discriminação, ausência ou escassez de proteção ao trabalhador, insegurança social (Ianni, 1994, p. 5), presença de trabalho escravo (Figueira, 2000, p.31-50) e o agravamento de problemas sociais, piora na infraestrutura pública, volta de endemias e agravamento de doenças que já se encontravam sob controle, aumento do número de mortes por causas evitáveis. O quadro social que resulta do ajuste desencadeia aumento da demanda por benefícios e serviços sociais, sendo que a proposta neoliberal é o corte maior dos gastos públicos (Soares, 2002, p.47, p.71).

Ocorre, sob a égide neoliberal, uma verdadeira naturalização das desigualdades, com perda de identidade dos sujeitos coletivos, onde o Estado assume uma feição assistencialista, aplicando políticas sociais compensatórias, como contrapartida de um mercado livre (acumulação), e a saúde, a educação, a alimentação, o trabalho, o salário, perdem sua condição de direitos, passando a ser recursos ou mercadorias (Soares, 2002, p.71-73).

A cultura dos direitos sociais insere no cerne da discussão a exploração do trabalho assalariado e o questionamento de seus abusos (Pereira, 2013, p.641), o que se choca com a lógica capitalista, motivo de a proteção social ser considerada expressão de dependência e suas ações a manifestação de tutela e assistencialismo (Sposati, 2013, p.656).

No entanto, o mesmo sistema que desqualifica a proteção social não a descarta, sendo essa estigmatização mais uma estratégia tecnocrática, cuja funcionalidade é a diminuição artificialmente da pobreza e da desigualdade, influenciando assim na demanda de cidadãos habilitados a acessar as políticas sociais, que desse modo se mantêm focalizadas (Pereira, 2013, p.640).

Pelo fato da proteção social abranger períodos do ciclo de vida humano em que há incompatibilidade ou redução de possibilidade da inserção no mercado de trabalho, permitindo que o cidadão possa prover seu auto-sustento por meio do trabalho vivo, é associada à condição de transgressora de regras constituintes da acumulação do capital (Sposati, 2013, p.654), estando se afastando do conceito de direito do trabalhador a ser protegido das consequências do trabalho assalariado, identificando-se com a obrigação de todos os indivíduos a se inserirem ou se pautarem pelos ditames desse tipo de trabalho (Pereira, 2013, p.650).

Motivo pelo qual a exigência neoliberal de que as políticas de proteção social possuam um caráter focalizado em suas ações em “indivíduos” sem interesse imediato para o processo de acumulação (Sposati, 2013, p.654) e que estejam associadas ao trabalho assalariado, à renda, ao mérito associado ao poder de consumo, à lógica comercial, distanciando-a de ser percebida como direito devido e desmercadorizado de todo cidadão. (Pereira, 2013, p.650).

Os direitos sociais, desde o século XIX, constituem uma bandeira de luta dos movimentos sindicais e socialistas objetivando frear o poder do capital, motivo que levou ao surgimento na sociedade capitalista do Estado social, iniciado nesse mesmo século e estabelecido no segundo pós-guerra, sendo, no entanto, alvo de contestações e depreciações pelos neoliberais, porém representava o resultado da pressão ao Estado pelos movimentos democráticos de massa para que fossem criados postos de trabalho e seguro desemprego (Pereira, 2013, p.641).

Diante essa eficiente depreciação da proteção social devida pelo Estado, os governantes preferiam ser percebidos como remediadores de males sociais produzidos pelo capitalismo do que protetores das suas vítimas. Concebe-se, como posicionamento progressista, que a proteção social para ter respeito públi-

co, não basta sua ancoragem no direito, mas que não se afaste da ética utilitarista e meritocracia capitalista, tendo nas condicionalidades associadas à reprodução da força de trabalho o seu salvo-conduto (Pereira, 2013).

As políticas sociais e os padrões de proteção social são formas de enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, fundado nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (Behring, 2008, p.51). Os padrões de proteção social não são os mesmos em todas as sociedades que os instituíram, refletindo as necessidades sociais, culturais, relacionais e as conjunturas históricas em que foram estabelecidas, assim como as forças sociais em confronto presentes no seu interior.

A justiça social, base para a proteção social, é fruto da luta pelo reconhecimento de direitos. O homem não é máquina, é um ser que pensa, deseja, realiza, cria e sonha. Efetivar ou tornar de fato o Estado democrático de direito requer: o reconhecimento da igualdade (digo mais, equivalência); a efetivação dos direitos, uso de meios que reduzam a desigualdade social e ampliem a proteção social (as várias seguranças); e o compromisso público que assegure ao cidadão o amplo desenvolvimento das faculdades humanas. A ideia de justiça social foi o pano de fundo para, no século XIX, o estabelecimento de garantias sociais na Alemanha, dando origem aos sistemas de proteção social (Euzéby, 2011, p.11-12).

O termo proteção social (do latim *protectione*) supõe a defesa de algo, impedindo sua destruição e sua alteração, possuindo características preservacionista da vida, exigindo as noções de segurança social e direitos sociais, por perspectivas proativas, prevendo as situações de insegurança e o desenvolvimento de ações que evitem situações de destruição (Sposati, 2009, p.21).

Euzéby (2011) relata a presença de correntes teóricas com variadas percepções da proteção social, uma delas considera que sua promoção pelo Estado representa violação a liberdade individual e ao direito de propriedade, a lógica de mercado e a civilidade, gerando conformismo, estagnação econômica e o desemprego voluntário, defendendo a minimização do Estado, a desregulamentação econômica e a propriedade privada.

Outras teorias encarariam a proteção social de modo utilitarista, como atenuante das desigualdades sociais e forma de controle da sociedade, estimulando o consumo e a economia, favorecendo a coesão social, sendo os benefícios sociais maiores que os valores coletados para sua manutenção mediante os tributos e impostos, sendo justificada pela insuficiência de autoproteção e pelas vantagens coletivas (Euzéby, 2011, p.16-17).

Os arranjos ideológicos de concepção liberal, de que não há melhor fonte de bem-estar humano do que o trabalho, o qual por si só elimina a necessidade de proteção social pública, são impostos e são aprovados por parcelas consideráveis da sociedade, que ao absorvê-los legitimam e fortalecem a estrutura do capital, incentivando o indivíduo a autossatisfação das suas necessidades, naturalizando a maximização do prazer por meio da competição e do consumo constante e elegendo o mercado como a instituição mais eficiente, eficaz e democrática de provisão do bem-estar humano (Pereira, 2013).

Ora, a proteção social pública surge para atender a um clamor do trabalhador, visto que o processo de produção capitalista produz as fragilizações de que o cidadão é vitimado, além daquelas que surgem em consequência mesma do ciclo de vida.

Os sistemas de proteção social podem ser conceituados com base na distinção entre sociabilidade primária, onde as ações de proteção são realizadas pela família, pela vizinhança, por grupos de trabalho e até pelas formas mais organizadas de filantropia que buscavam restituir esse princípio da solidariedade local, e a sociabilidade secundária, em que as ações de proteção social são realizadas pelo Estado¹² por meio das políticas públicas (Teixeira, 2008, p.60).

Os sistemas de proteção social eram desenvolvidos pelas ordens religiosas e comunidades, que constitui junto com as ações confessionais e filantrópicas as redes de solidariedade, tendo sido às ações implantadas no campo social visando à sobrevivência do trabalhador, que se transformam de modo radical no século XIX, nos primórdios da industrialização, em consequência da questão social, quando os trabalhadores se reconhecem não merecedores de ações puramente filantrópicas, percebendo que a situação de pobreza e de desigualdade social resultavam da forma como está estruturada a sociedade capitalista. Os trabalhadores passaram a exigir o reconhecimento do valor do trabalho e da organização da sociedade salarial com a intervenção Estatal na regulação pública das suas condições de vida e trabalho, sendo institucionalizados mecanismos complementares a proteção social primária¹³ (Yazbek, 2014, p.78).

Oliveira (2003, p.106-108) define, considerando a tipologia apresentada por Esping-Anderson para o Welfare State, três regimes ou sistemas de proteção social: primeiro, o democrata, um sistema abrangente, com cobertura universal e

¹² CASTEL, R. (2005). As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário. Petrópolis, RJ, Vozes.

¹³ SILVA, Robson Roberto da e FONSECA, Tatiana Maria Araújo da. *Proteção social: notas críticas sobre a interface entre estado e família na contemporaneidade*. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/3f1abfda84fc665d3508Robson%20da%20Silva_Tatiana%20Fonseca.pdf > acessado em 02/05/2015

com benefícios garantidos como direitos, procurando assegurar mínimos vitais com equidade, sendo identificado como o modelo inglês ou de Beveridge; segundo, o conservador/ corporativista, conhecido como modelo alemão, inspirado em Bismark, vincula ao emprego o acesso aos benefícios e fundamenta-se na previdência estatal e compulsória, possui caráter contributivo; e terceiro, o residual ou liberal, condiciona o benefício à comprovação das necessidades de subsistência e critérios de seletividade, limitando a intervenção estatal e otimizando os espaços para o mercado na distribuição dos benefícios.

Como nos informa Mota [et al.] (2010, p.181), “na sociedade capitalista, as políticas de proteção social expressam as contradições e antagonismos de classes” dependendo do seu nível de socialização pelas classes trabalhadoras, visto que representam conquistas democráticas, que se confrontam com os pressupostos liberais do direito embasado na propriedade privada (Duriguetto, 2007, p.32), assim como das estratégias do capital, na incorporação das necessidades do trabalho, de acordo com as particularidades históricas que a define (MOTA [et al.]; 2010, p.181).

As políticas de proteção social enquanto sistemas de mediação expressam a capacidade das forças sociais de transformar suas demandas em questões políticas a serem incorporadas na pauta das respostas governamentais às necessidades sociais que representam (Raichelis, 2000, p.88). São gestadas na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal, podem ser consideradas produtos históricos das lutas dos trabalhadores, na medida em que são ações do Estado em resposta às reivindicações e necessidades sociais da sociedade (Pereira, 2008, 87), que a partir da segunda metade do século XX se ampliam como meio de prover proteção social aos trabalhadores (Mota [et al.], 2010, p.181).

A proteção social, ao garantir seguranças considerando a vulnerabilidade humana, não se refere, propriamente, à provisão de condições de reprodução social para restauração da força viva de trabalho humano, (Sposati, 2013, p.653) tendo surgido no Brasil nos meados do século XX, para compreender as formas institucionalizadas pelas sociedades para proteger o conjunto de sua população, compreendendo um sistema de segurança contra riscos, fragilidades ou danos pessoais e sociais, que afetam as condições de vida dos cidadãos, permitindo a sobrevivência e a integração dos indivíduos na vida social (Siqueira, 2007, p.24).

Os sistemas de proteção social, que eram desenvolvidos pelas ordens religiosas e comunidades, se transformam de modo radical nos primórdios da indus-

trialização, em consequência da questão social – os trabalhadores se reconhecem não merecedores de ações puramente filantrópicas, percebem que a situação de pobreza resultava da forma de estruturação da sociedade capitalista. (Yazbek, 2014, P.78-79).

As políticas de proteção social são gestadas na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, das lutas de classe e do desenvolvimento da intervenção estatal, podem ser consideradas produtos históricos das lutas dos trabalhadores, na medida em que são ações do Estado em resposta às reivindicações e necessidades sociais da sociedade (Pereira, 2008, 87), que a partir da segunda metade do século XX se ampliam como meio de prover proteção social aos trabalhadores (Mota, 2010, p.181).

Com a Revolução Industrial, as legislações sociais pré-capitalistas, que eram punitivas, restritivas e faziam a interseção entre assistência social e trabalho forçado, são abandonadas e os pobres são deixados em uma situação de liberdade sem proteção, provocando o pauperismo como fenômeno da agudização da questão social (Behring, 2008, p.51).

A partir de 1971, a filosofia política passa por uma renovação espetacular com o aparecimento da Teoria da justiça¹⁴, obra de John Rawls, na qual a justiça é equiparada a equidade, cujo objeto é a maneira em que são divididos pelas instituições sociais os direitos e deveres fundamentais e a distribuição da riqueza socialmente produzida. Segundo essa concepção, a partir do momento em que as oportunidades sejam iguais para os que têm capacidade e talentos semelhantes, independente da origem social, as desigualdades de renda e de riquezas tornam-se legítimas, justificando-se que existam instituições que busquem diminuir os efeitos das contingências sociais, com a garantia de mínimos sociais, e ainda, corrigindo a desigualdade de aptidões naturais, que estariam na gênese de maior ou menor chances que um indivíduos possa ter em realizar seus objetivos, mediante ação redistributiva coletiva, uma compensação que admita possibilidades e oportunidades de escolha a todos em sua existência (Euzéby, 2011, p.18-21).

A situação de desigualdade social reclamam a intervenção do Estado na regulação pública das condições de vida e trabalho desses trabalhadores, ampliando-se, no início do século XX, as instituições destinadas à Proteção Social nas sociedade capitalistas europeias, e nos anos 70 surgem questionamentos quan-

¹⁴ Uma Teoria da Justiça (A Theory of Justice, 1971), do professor John Rawls (Baltimore, 21 de fevereiro de 1921 —Lexington, 24 de novembro de 2002) foi um professor de filosofia política na Universidade de Harvard (Figueiredo, 2014).

to à viabilidade do Estado de Bem Estar Social acompanhados da reestruturação do processo de acumulação do capital globalizado, apoiados no ideário neoliberal, assumindo novas características, ficando o trabalho em condição de grande vulnerabilidade devido à ruptura entre trabalho e proteção social. (Yazbek, 2014, p.80-82).

A proteção social é alvo de críticas pelos liberais pelo fato de ser administrada pelo poder público com recursos provenientes de impostos, o que a tornaria um peso econômico com encargos insuportáveis, devendo ser freada com a finalidade de atrair empresas privadas, o que fez surgir cada vez mais a regressão social¹⁵ como instrumento de política econômica. (Euzéby, 2011, p.22-23).

O Estado passa a ter a perspectiva de redução de sua ação reguladora na esfera social, desenvolvendo programas sociais de caráter seletivo e focalizado nos segmentos mais empobrecidos da população, apelando às parcerias com o setor privado (entidades sociais, organizações não governamentais, associações voluntárias e fundações empresariais entre outras) (Yazbek, 2014, p.83-84).

No Brasil, as ações implantadas no campo social, até fins do século XIX, ligadas a sobrevivência do trabalhador eram de caráter filantrópico e desenvolvidas por redes de solidariedade e familiar, no início do século XX as fabricas incorporam alguns mecanismos de reprodução social para atender a emergência da industrialização, como as vilas operárias e, aprimorando-se a cultura do trabalho, em 1923 a Lei Eloi Chaves institui as Caixas de Aposentadorias e Pensões. Porém é nos anos de 1930 que a questão social se inscreve enquanto legítima, com a formação e o desenvolvimento da classe operária, e o Estado objetivando manutenção da estabilidade, toma a iniciativa na criação de órgãos gestores de políticas sociais e formulação de uma legislação trabalhista, buscando garantir alguns direitos sociais, ou seja, atender aquelas reivindicações que são aceitáveis para o capital e para o grupo dominante. (Yazbek, 2014, p.85; Oliveira, 2009, p.109).

No final da década de 1970, derruindo os pilares da seguridade social, a ofensiva neoliberal representada pelo grande capital e pelos organismos financeiros internacionais, que diante uma crise econômica de proporções globais ou societais, instalada desde a segunda metade da década de 1960, realiza adap-

¹⁵ Regressão social são medidas definidas pelo governo que restringem a “preservação dos direitos sociais” com a justificativa de necessitar realizar ajustes econômicos para a promoção do desenvolvimento dos mercados financeiros e combater as crises, que na realidade são sistêmicas do capitalismo, sendo suas consequências jogadas sobre os ombros dos trabalhadores. Vide: FAGNANI, Eduardo. Ajuste e Regressão Social (1). Revista princípios. 14/12/2015. > Disponível em: <http://revistaprincipios.com.br/n/index.php/janeiro-ano-vii-30/item/75-ajuste-e-regressao-social-1> > acessado em 06/03/2016.

tações no seu padrão de acumulação dominante (Lazzareschi, 2007, p.29), almeja redirecionar as políticas de proteção social (Mota, 2010, p.182). Esse processo afetou tanto as condições de vida e trabalho quanto o aparato legal que protege as relações trabalhistas, reduzindo seu poder de negociação e repercutindo sobre a estrutura da família (Silva, 2003, p.161).

Raichelis (2000, p.88-89) explicita que a discussão sobre sistemas de proteção social no Brasil sugere considerá-los estratificados, fragmentados e discriminatórios, que acabaram consolidando o que Santos¹⁶ (1987) e Fleury (1989) cunharam, respectivamente como a cidadania regulada, sistema onde são considerados “cidadãos” aqueles indivíduos que se encontram em ocupações reconhecidas e definidas em lei, e cidadania invertida, designando a condição dos que passam a ser beneficiados pelo sistema de proteção social a partir do reconhecimento da sua não cidadania ou incapacidade para exercer de modo completo a condição de cidadãos, que vigorou desde 1930 e responde pela consolidação de estruturas duais de atendimento e acesso a benefícios que, apesar da definição dada a Seguridade Social presente na Constituição de 1988, destacando a sua universalização, continuou mantendo uma profunda diferenciação interna entre beneficiários e contribuintes.

A proteção social adentra o campo da seguridade social, que inclui o seguro social e o ultrapassa, tornando-se no Brasil uma perspectiva e luta contínua, ocorrendo a centralidade na previdência social, ou seja, condicionada pelo trabalho, sendo de maior incidência nas despesas sociais públicas, o que não representa propriamente proteção ao cidadão (Sposati, 2009).

Desse modo, até a Constituição de 1988, apenas a parcela da população que se encontrava formalmente no mercado de trabalho tinha acesso a algumas medidas de proteção social, enquanto que, para os indivíduos que se encontravam fora do mercado de trabalho, se manteve a assistência social com o caráter de ajuda aos necessitados, cujo acesso se dá por meio de relações subjetivas, na lógica do favor político, clientelista (Oliveira, 2009, p.112).

A importância da Constituição de 1988 para a sociedade brasileira refere-se ao fato de somente com ela as suas necessidades de proteção são reconhecidas pelo Estado através da instituição de um sistema público de proteção social, integrado pelas políticas de saúde, previdência e assistência social que, mal

¹⁶Raichelis (2000, p.88-89) nas notas nº 21 e 22 faz referência aos conceitos de *cidadania regulada* e *de cidadania invertida*, formulados respectivamente nas bibliografias: SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Campus: Rio de Janeiro, 1987. e FLEURY, Sônia. *Assistência e previdência – uma política marginal. Os direitos (dos desassistidos) sociais*. São Paulo: Cortez, 1989, p.31-108.

foram regulamentadas, passaram a ser objeto de uma ofensiva perversa e conservadora, materializada em propostas e iniciativas de contrarreformas restritivas de direitos, serviços e benefícios (Mota [et al.], 2010, p.184).

O desenvolvimento das políticas de proteção social ocorre com antagonismos e retrocessos dentro da sociedade capitalista. (Mota, 2010, p.182) e na década de 1990, devido à política econômica adotada, ocorre o desmantelamento dos serviços sociais, como, por exemplo, saúde, educação e assistência social. (Sitcovsky, 2010, p.150)

A globalização da economia vem acompanhada de um crescimento sensível das desigualdades entre países, exacerbando a concorrência internacional, gerando verdadeira "guerra econômica", com perdedores e vítimas, o risco de desemprego, a precarização dos vínculos de trabalho, aumento inquietante do número de trabalhadores pobres, insegurança econômica fragilizando a população ativa e fazendo crescer a necessidade de proteção social (Euzéby, 2011, p.25-26).

Dessa forma, a política econômica do país, orientada pela busca incessante do superávit primário¹⁷, responde pelo agravamento das expressões da "questão social", o que foi demonstrado por estatísticas oficiais e extraoficiais quanto ao nível de desigualdade, de condições de emprego, saneamento, moradia, saúde, educação, renda, dentre outros indicadores, revelando a dramática condição de vida da grande maioria da população brasileira, sendo o Brasil considerado o um dos países mais desiguais¹⁸ em escala mundial (Sitcovsky, 2010, p.150).

O Estado passa a aplicar uma política de corte nos gastos sociais, acompanhada por uma significativa retração das políticas sociais e por processo de desresponsabilização estatal e mercantilização de serviços essenciais, ocorrendo um esforço e ações tendenciosas para a privatização da previdência social e da saúde pública, ainda em curso, e a expansão da assistência social (Sitcovsky, 2010, p.151).

¹⁷Superávit primário corresponde ao dinheiro que o governo consegue economizar, o que gasta (em despesas que não são financeiras) a menos do que arrecada, sendo esse saldo usado para pagar juros da dívida pública. Representa um dado importante por permitir medir o risco de o governo dar calote na dívida ou não. – ESTADÃO. *O que superávit primário significa*. Edição de 16 Janeiro 2012. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-que-superavit-primario-significa-imp-,823106> > acessado em: 06/03/2016. – Consulte também: Superávit Primário. Agência Senado. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit> > acessado em: 06/03/2016.

¹⁸ Em dados de 2014, com base no índice de Gini, o Brasil ocupa a nona (9º) posição na listagem dos países mais desiguais do mundo. - KIERSZ, Andy. Here Are The Most Unequal Countries In The World. Business Insider de 8/11/2014. Disponível em: <http://www.businessinsider.com/gini-index-income-inequality-world-map-2014-11> > acessado em: 06/03/2016.

A percepção das condições necessárias a tornar o Estado democrático de direito representa, por si só, uma conquista, podendo-se afirmar que a constituição de 1988 surge não como uma carta de intenções, tornando-se uma pactuação, um acordo, o que só foi possível devido à presença na sua elaboração do popular, das organizações profissionais e a mobilização social, o que lhe conferiu o status de cidadania.

No entanto, a concepção de uma política social pública desmercadorizadora é deixada a segundo plano por uma concepção monetarizada, o que dificulta a universalização da proteção social, ocorrendo um embate entre a expansão de políticas públicas e o campo das ações privadas¹⁹. A proteção social pública não deve ser percebida como substituição da função protetiva da família e sim como medida de seu fortalecimento (Sposati, 2009).

Por esse motivo, observamos que a gestão federativa da Assistência Social só foi normatizada em 2005, permanecendo em contínua tensão para efetivar a política pública de direitos de cidadania, distinta das práticas privadas de benemerência²⁰ (Sposati, 2009).

Em um esforço de conceituação, podemos afirmar que a proteção social é um pilar da justiça social, cujo fim é a promoção e garantia do conjunto dos direitos do homem e sua indivisibilidade, participando diretamente do respeito aos outros direitos humanos ao promover à dignidade humana. (Euzéby, 2011, p.27-28). De modo mais palpável, Yazbek (2014, p.81) diz-nos ser a proteção social um conjunto de iniciativas públicas ou reguladas pelo Estado para prover os cidadãos de serviços e benefícios sociais visando o enfrentamento de situações de risco social. A proteção social possui por fundamento a defesa de assegurar, pelo Estado e sociedade, a todo cidadão o direito à vida, ao respeito à dignidade do ser humano, à inviolabilidade de direitos humanos e o acesso a serviços públicos (Sposati, 2013, p.247).

As políticas públicas e as ações sociais devem representar a garantia de direitos. Por esse motivo, a proteção social representa um conjunto de políticas que tenha por foco o direito, é o conjunto de iniciativas públicas ou reguladas pelo Estado para prover os cidadãos de serviços e benefícios sociais visando o enfrentamento de situações de risco social (Yazbek, 2014, p.80). Portanto, para

¹⁹ Dentro de uma organicidade liberal, o Estado brasileiro mantém equipamentos sociais públicos ao mesmo tempo em que transfere recursos a equipamentos privados, estabelecendo convênios, onde o cidadão paga duas vezes pelo serviço ofertado.

²⁰ Ao ser instituída a Tipificação Nacional dos Serviços socioassistenciais, sendo os serviços executados em equipamentos estatais ou privados, definiu-se os parâmetros para que seja reconhecida como direito de cidadania e não mais como benemerência, considerando que juntamente com essa delimitação há o processo de controle e fiscalização da Política de Assistência Social, o que necessita, a nosso ver, de maior implementação.

garantir a proteção social é necessário que várias políticas sejam disponibilizadas.

A proteção social de Assistência Social, na perspectiva do SUAS, tem por diretriz o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, assegurando as seguintes garantias: de acolhida; de segurança social de renda; de segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e de sobrevivência a riscos circunstanciais (Brasil, 2005, p.86).

2.2 Proteção social e assistência social no Brasil

Historicamente, o sistema de proteção social no Brasil, desde sua origem, apresenta-se fragmentado, estratificado e discriminador, com a seletividade da demanda e focalização da intervenção no atendimento aos mais pobres (Raichelis, 2000), sendo a política de Assistência Social caracterizada como uma ação compensatória que, ao lado das outras que compõem a seguridade social, tendo a finalidade de dar cobertura aos riscos sociais aos quais estão sujeitos os trabalhadores (Mota, 2010, p.196). A expectativa presente é de que se injetando dinheiro e favorecendo-se a movimentação mercantil (Sposati, 2009), por meio dos programas de transferência de renda, seja a vulnerabilidade superada.

A assistência social foi sempre negligenciada como componente da proteção social pública, identificada como ato subjetivo (Pereira, 2001), de caráter emergencial, e não como garantia de direitos ou de cidadania (Mota, 2010, p.196).

Apresenta uma trajetória histórica marcada por vinculações ideológicas, religiosas e políticas que colocam em evidência um conjunto de práticas que se contrapõem a sua compreensão como política pública, garantidora de direitos do cidadão e de dever do Estado, (Brotto, 2015, p.78) considerando a operacionalização da assistência por entidades confessionais ou filantrópicas, sob diversas formas nas normas morais de diferentes sociedades (Sposati, 2014, p.59).

Por muito tempo a assistência social do ponto de vista teórico e prático foi percebida de modo preconcebido e com ideias equivocadas (Pereira, 2001, 217), considerada ação assistencialista, paliativa, possuindo um caráter de classe, por outro se reconhece que ela é responsável pela definição do trabalho social enquanto profissão. Pondera-se que um trabalho social a serviço da população necessita ser de uma assistência “liberadora”.

A assistência social, historicamente, foi se estruturando nas relações com a sociedade civil e no interior do Estado com ações descontinuas e escassos investimentos, focalizando segmentos populacionais devido a problemas relacionados ao ciclo de vida, a deficiências, a situações emergenciais, operacionalizada de forma descontínua em situações pontuais, não alcançando o estatuto de política social, mesmo quando os programas eram desenvolvidos por organismos públicos, sem definição de responsabilidade, compromisso e não possuindo orçamento próprio, reproduzindo mais a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira (Mestriner, 2011, p.15-17).

Por conta de sua estigmatização a assistência social vive tensões (Cavalcanti, 2001) provocadas pelas propostas neoliberais de reforma do Estado colocadas em curso pelo governo federal, deslocando sua realização para as organizações solidárias da sociedade civil, em contraposição a lógica dos direitos, negado aos mais excluídos. A focalização das ações governamentais em políticas e projetos de combate a pobreza e a sua secundarização, podendo significar em longo prazo, que por não combater a fome e a pobreza, possa ser extinta.

Ao longo do tempo a assistência, originada da benemerência que era percebida como solidariedade e se constituiu em prática de dominação, foi sendo apropriada pelo Estado sob as formas de meio privilegiado para enfrentamento político à questão social e como solução às condições aguçadas de pobreza da força de trabalho (Sposati, 2014, p.60), aparecendo na Carta Constitucional de 1934 a primeira referência explícita na legislação federal quanto aos serviços sociais, definindo a obrigação do Estado em assegurar o amparo aos desvalidos (Iamamoto, 2011, p.263).

Antes de 1930, período classificado por Pereira (2006, p.127-128) como da política social do *laissez-faire*, o Estado quase não exercia o papel de agente regulador da área social e não geria o processo de provisão social, deixando essa incumbência com o mercado, que se ocupava com as demandas individuais, com as entidades privadas (não mercantil), com respostas pontuais e informais aos reclamos da pobreza e a polícia, que exercia controle coercitivo da questão social que emergia.

Porém, a primeira medida legal, percebida mais enquanto marco das preocupações do Estado quanto aos serviços sociais, ocorre com a instituição pelo Decreto-lei nº 525, de 1/07/1938, com a finalidade de organização nacional do serviço social e criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), cuja função era de ser órgão consultivo do governo e das entidades privadas, deven-

do normatizar e fiscalizar as ações de assistência social, preponderantemente desenvolvidas pelas entidades privadas (Pereira, 2006, p. 131), rompendo com o espontaneísmo da assistência esmolada e introduzindo uma organização racional e um saber no processo de ajuda (Sposati, *apud* Mestriner, 2011, p.57), no entanto não chegou a ser muito atuante, prestando-se antes a manipulação de verbas e subvenções (Iamamoto, 2011, p.264).

O CNSS cumpriu o papel do Estado na época em que foi instituído de avaliar pedidos de subvenções e auxílios a ação das instituições privadas, não se referindo à assistência social enquanto política social, apesar da função social de amparo, que se apresentava naquele momento como serviço social ofertado pela sociedade civil e posteriormente assumido pelo Estado, tendo ainda função cartorial e ensaia uma função normatizadora e fiscalizadora, que posteriormente é abandonada (Mestriner, 2011, p.62, p.65).

Já na década de 1940, quando a Legião Brasileira de Assistência – LBA, a primeira instituição de abrangência nacional de assistência social, criada em 1942, de natureza jurídica civil e sem fins lucrativos, tinha por objetivo inicial apoiar financeira e psicologicamente as famílias dos soldados que haviam se alistado na Segunda Guerra Mundial e, apesar disso, dirigia também suas ações as classes sociais mais desfavorecidas (Boschetti, 2008, p.35).

A LBA é reconhecida como órgão de colaboração com o Estado aos serviços de assistência social, tendo sido organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial²¹, devendo não somente prover as necessidades das famílias dos combatentes mobilizados, como também prestar atendimento ao governo em tudo relacionado ao esforço de guerra (Sposati, 2014, p.66).

Apesar de haver surgido a partir de iniciativas de particulares, teve imediatamente suas ações apossadas e financiadas pelo governo, sua presidência era estatutariamente assegurada às primeiras damas (Sposati, 2014, p.66), exercia papel mobilizador da opinião pública para apoiar os esforços da guerra e a ditadura (Iamamoto, 2011, p.265).

Progressivamente e rapidamente, a LBA começa, com o fim da guerra, a atuar em praticamente todas as áreas da assistência social, tenta suprir as bre-

²¹ A Segunda Guerra Mundial foi um conflito militar global que durou de 1939 a 1945, envolvendo a maioria das nações do mundo, tendo o Brasil só entrado no conflito depois de ter trinta e seis (36) mercantes brasileiros torpedeados, provocando a morte de quase mil pessoas, e em agosto de 1942 ter sofrido ataques em águas territoriais brasileiras pelo submarino nazista U-507, tendo o fato provocado a comoção nacional com inúmeras passeatas favoráveis à declaração de guerra, o que levou Vargas a se render a pressão e em 31 de agosto declarar guerra a Alemanha (BUENO, Eduardo. Brasil; uma história: cinco séculos de um país em construção. Rio de Janeiro: Leya, 2012, p.364).

chas mais evidentes na rede assistencial repassando verbas para a ampliação e reequipamento das obras assistenciais particulares (Iamamoto, 2011, p.266), volta sua atenção à maternidade e à infância e mantém a política de convênios com instituições sociais no âmbito da filantropia e da benemerência, expressando a articulação irascível entre Estado e sociedade, visando à definição de direitos e políticas de conteúdo social (Pereira, 2001). Naquele momento, a ação era de prestação de auxílios emergenciais e paliativos à miséria, intervindo junto aos segmentos mais pobres da sociedade, estando essa modalidade de ação na origem da relação que a assistência social brasileira estabelece com a Filantropia (Yazbek, 2008). A falta de clareza quanto aos limites dessa relação favorece o clientelismo e o assistencialismo, valendo destacar que:

O caráter dessa relação nunca foi claro e a histórica inexistência de fronteiras entre o público e o privado na constituição da sociedade brasileira vai compor a tessitura básica dessa relação que continuamente repõe tradições clientelistas e assistencialistas seculares. [...] (...) historicamente a atenção à pobreza pela Assistência Social pública vai se estruturando acoplada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil (Yazbek, 2008, p.91).

Pereira (2001) salienta que, por motivo da inexistência, por longo período, de sistematização das suas ações, a assistência social permitiu que fosse percebida como ação subjetiva ou providência administrativa dos governos quando das necessidades emergenciais. A assistência social esteve esvaziada do conteúdo histórico que a estruturou e não alcançou o status de política social enquanto direito.

A assistência social, enquanto prestação de serviços, relaciona o Estado e os setores populares, mediando à relação de classes, sendo o desvelamento do seu caráter ideológico essencial para apreendê-la como um espaço contraditório onde também ocorre a luta pelos direitos sociais (Sposati, 2014, 9-10), podendo ser considerada um campo em transformação, que ganha expressão ao ser integrada ao sistema de seguridade social brasileiro na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com a implantação, em 1993, da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) (Brotto, 2015, p.78).

A Assistência Social é uma política social, possui um caráter público, ou seja, enquanto política pública é de dever do Estado, devendo o reconhecimento dessa concepção ser assimilada e incorporada por toda a sociedade, para que seja capaz de promover significativas alterações estruturais e legais (Brotto, 2015, p.79) que rompa com valores e práticas conservadoras. Ela expressa uma relação de diálogo e antagonismo entre as instâncias Estado e sociedade, onde

ambas se fazem presentes e esta última ganha representatividade, poder decisório e condições de exercer o controle sobre sua reprodução e sobre as ações governamentais (Pereira, 2008, 94). Ao pertencer ao campo das políticas sociais, a assistência social é uma das formas de enfrentamento às expressões da questão social, que é fundada pelas relações de exploração do capital sobre o trabalho, onde se manifesta o antagonismo entre os projetos das classes fundamentais do capitalismo, ou seja, entre os trabalhadores e patrões, antagonismo esse possibilitado pela percepção na classe trabalhadora de si mesma enquanto classe, fazendo-a surgir como questão social, sujeitando a classe dominante a pensar mecanismos de controle dessa classe, dentre as quais estão à coerção e a política social. (Santos, 2012, p.31, p.43). Essas formas de regulação social são distintas, pois enquanto a coerção é de caráter ditatorial, usada inclusive com a utilização da força policial, a política social é de concepção democrática, representando resultado de consenso, negociação e entendimento entre as partes conflitantes. Por não ser um produto exclusivo do Estado, pois a sociedade concorre ativa e decisivamente para a sua efetivação, ganhando representatividade, poder de decisão e condições de exercício do controle democrático, deve ser compreendida como uma forma de organização política norteada pelo interesse comum (Pereira, 2008, p.89, p.94-95).

A assistência foi considerada como instrumento privilegiado do Estado para enfrentar a questão social sob a aparência de ação compensatória das desigualdades sociais, onde a identificação dos trabalhadores como pobres, carentes e desempregados, conformando o seu usuário em beneficiário assistido, sendo negada enquanto política pública, até mesmo pelos profissionais que a operacionalizavam, pela dependência nela implícita, que se contrapunha à concepção de autopromoção dos indivíduos (Sposati, 2014, p.42-44).

Por ser uma política pública tem como característica o fato de ser orientada para a ação pública, sob a responsabilidade de organismo público que administra os equipamentos sociais, sob o controle da sociedade; visa concretizar direitos sociais, declarados e garantidos legalmente, que são resultados de lutas sociais e devem ser operacionalizados por meio de programas, projetos e serviços; guia-se pela soberania popular, para atender a demandas e necessidades sociais e não individuais; tem por finalidade o bem-estar social e não a rentabilidade econômica privada (Pereira, 2008, p.95-96).

A assistência social se faz necessária enquanto política pública e proteção social não contributiva pelo fato da desigualdade manifestar-se de modo persistente, mesmo naqueles países que consolidaram os Estados de bem-estar

com ampla cobertura dos cidadãos por políticas básicas e universais (Carvalho, 2014, p.57), por ser inerente ao sistema capitalista de produção.

Destacamos que durante os anos 1980 do século passado havia o alarde de que a concepção liberal minimalista era dominante no resto do mundo, enquanto que no Brasil havia a luta pela democratização e que na segunda metade da década de 1990 do século passado, a concepção liberal ocupa espaços mais sólidos e amplos (Vianna, 2008, p.129).

O cenário brasileiro nos anos de 1980, com os movimentos pela democratização e a favor da universalização da política social é o que permitirá o reconhecimento legal da assistência social e, apesar de a universalização estar definida legalmente e se apresentar nos discursos políticos e acadêmicos, ela não se efetivou, concorrendo sempre com a focalização e a seletividade, que privilegia os pobres, atendendo a concepção liberal assume a forma de uma resposta isolada e emergencial aos efeitos da pobreza extrema (Vianna, 2008, p.127), sendo sua finalidade regular e manter vivas as forças laborais pauperizadas, garantindo a prevalência do esquema de dominação (Pereira, 2006, p.15-16).

Mediante esse cenário ocorre no Brasil à produção de leis regulamentadoras de preceitos constitucionais, como a própria LOAS dentre outras legislações²², no entanto embaladas pelos ditames liberais que promoviam o desmonte institucional, ou seja, as prerrogativas da Carta Magna não são respeitadas, nem no que se refere ao orçamento e nem no conceito da seguridade social, o que exige um ordenamento mais integrado das áreas previstas para compor o sistema, as quais são mantidas organicamente separadas: saúde, previdência e assistência social (Vianna, 2008, p.129).

A assistência social tem na Constituição de 1988 o seu marco legal no Brasil, enquanto política pública de Seguridade Social, sendo reconhecida no artigo 194 sua condição de direito, que juntamente com a saúde e a previdência social compreende a Seguridade Social, tendo sido até então negligenciada e identificada com ato subjetivo ou de providência administrativa emergencial, quando realizada pelos governos (Pereira, 2001, p.217-218), devendo suas ações ser implementadas pelos poderes públicos e da sociedade. Regulamentando essa diretriz²³, a lei nº 8.742/1993, Lei Orgânica da Assistência Social, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS), que trata da organização da assistência social, seus objetivos, princípios, diretrizes, a gestão, o financiamento, os benefícios, os

²²Por exemplo, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990, data desse momento político.

²³ Também presente na Constituição Federal, nos artigos 203 e 204, que regulamentados dão origem a LOAS.

serviços, os programas e os projetos de sua competência, seu caráter não contributivo, com a finalidade de prover os mínimos sociais com o atendimento às necessidades básicas, tendo demorado cinco anos para ser sancionada. As políticas que constituem a Seguridade Social tem por finalidade a proteção ao trabalhador, cuja situação é de vulnerabilidade, quanto aos riscos do mercado de trabalho (Mota, 1996, p.192).

A terminologia seguridade social passa a ser usada a partir do segundo pós-guerra como um conjunto de ações governamentais na esfera da proteção social, tendo como paradigma os países desenvolvidos que, na década de 1940 do século passado, consolidaram um conjunto de políticas sociais, vindo a formar os chamados estados de bem-estar social, conhecidos sob a denominação de Welfare State (Mota, 1996, p.191). A sua origem foi na Europa no século XIX, relacionada à emergência da questão social, um conjunto de desigualdades sociais engendradas pelas relações sociais constitutivas do capitalismo: tratava-se do fenômeno do pauperismo (Yazbek, 2008, p.83).

Nos anos 1980, o eixo das concepções assistenciais vai se transferir para a esfera dos direitos, relacionando-se às políticas sociais (Netto, 2010, 9), foram desenvolvidas por órgãos governamentais no campo da saúde, educação, trabalho, transporte, habitação, agricultura, enfim, em várias áreas sociais, que mantinham programas assistenciais, os quais recebiam titulações de bem-estar, promoção, assistência, desenvolvimento social, ocupando-se dos grupos da população que não participam diretamente do processo produtivo e não tem condições de prover sua subsistência, tido como população de risco ou vulnerável (Sposati, 2014, 117).

O processo de construção e aprovação da LOAS foi acompanhado de tensões, com não aprovação do projeto original, mudança na periodicidade das convocações das conferências nacionais de assistência social, deixou de ser a cada dois anos para serem de 4 em 4 anos, dentre outras ocorrências. No entanto, com a LOAS definiu-se legalmente os princípios, as diretrizes, as competências, a gestão e o financiamento da política de Assistência Social, mesmo construída numa conjuntura adversa à sua expansão como política pública, apesar de sua implementação revelar uma acentuada tendência à focalização, seletividade e fragmentação (Mota, 2010, p.186-187).

A grande inovação da LOAS encontra-se no desenho institucional dado a assistência social ao afirmar seu caráter de direito não contributivo, a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na responsa-

bilidade pela universalização e garantia de direitos e acesso aos serviços e com a participação popular (Couto et al., 2014, p.57).

Com a LOAS os segmentos populacionais que não eram contemplados pela proteção social do Estado, que era prestada mediante a inserção de categorias profissionais na previdência social, passa a ser o alvo da política de assistência social, por seu caráter não contributivo, buscando-se assim, o rompimento com o dualismo que caracterizou a atenção às manifestações da questão social no país na primeira metade do século XX (Pastorini, 2007, p. 36).

Atualmente, alguns autores²⁴ da área de políticas sociais alertam quanto ao risco de atribuir à política de Assistência Social a façanha, messiânica, de corrigir a “questão social”, sanando os problemas provocados por suas expressões, o que, segundo os mesmos, é uma visão mítica funcional ao ideário do grande capital (Netto, 2010, p.10-11) e é constantemente realimentado, o que vem refletindo em publicações elaborados por técnicos do MDS – Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome, onde o caráter de proteção social é totalmente atribuído à Assistência Social.

A LOAS trata dos objetivos da assistência social e da prestação de serviços correspondentes, define os beneficiários e os benefícios assistenciais, a organicidade da política às responsabilidades dos níveis de gestão pública, o controle democrático (Raichelis, 2000, p.124). Uma grande inovação é a afirmação da assistência social enquanto direito não contributivo, da necessidade de integração entre o econômico e o social e a definição institucional como política de Estado, cabendo-lhe ações, prevenção e provimento de um conjunto de garantias e seguranças em referencia aos riscos e vulnerabilidades sociais (Yazbek, 2008, p.95).

Na realidade, a elaboração da LOAS foi resultado da mobilização de segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção da assistência social como política pública (Raichelis, 2000, p.123), pois até então a atenção ao trabalhador pobre era realizada por obras sociais e filantrópicas, de indução subjetiva e confessional, que os assistiam e segregavam, onde se mantinham os estigmas relacionados à pobreza em detrimento da cidadania (Yazbek, 2008, p.90-91).

Na década de 1990, ante a vulnerabilização do trabalho, a erosão do sistema público de proteção social, com a perspectiva de retração dos investimentos públicos no campo social, (Yazbek, 2010), ocorre uma maior valorização das

²⁴ Entre os autores podemos citar Ana Elizabete Mota e José Paulo Netto, os quais em seus artigos apresentam tal posição.

instituições privadas de assistência social pelo governo que, sob a égide neoliberal, que concebe a assistência social de forma residual, limitada às camadas mais debilitadas da população, transferindo-lhes verbas públicas, manifestando a tendência de refilantropização da questão social (Raichelis, 2000), desrespeitando a Constituição Federal de 1988 (CF-88) quanto à responsabilidade governamental na condução da política pública de seguridade social. Ocorre, nesse momento, restrições aos gastos públicos com probabilidades privatistas, disfarçadas pelo discurso da solidariedade e do trabalho voluntário:

O enfrentamento da desigualdade passa a ser tarefa da sociedade ou de uma ação estatal errática e tímida, caracterizada pela defesa de alternativas privatistas, que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral. O ideário da "sociedade solidária" [...] (...) a filantropia no Brasil está enraizada em nossa história trazendo em seu bojo o trabalho voluntário. Mas, inegavelmente nos anos mais recentes esta presença, além de se diversificar em relação às tradicionais práticas solidárias, vem assumindo uma posição de crescente relevância na Proteção Social do país (Yazbek, 2010, p.93).

Nessa mesma década, vimos o crescimento vertiginoso de ONGs em todo o Brasil, estimulado pela lei 9.790, de 30 de março de 1999, conhecida como lei das OSCIP ou do Terceiro Setor, consequente da política neoliberal, com previsão de financiamento pelo empresariado e capital estrangeiro, que estariam interessados em injetar dinheiro em obras de atenção humanitária.

O governo Collor previa como diretrizes para seu programa de governo "um Estado menor, mais ágil e bem informado." (Raichelis, 2000, p.96), de orientação neoliberal e concebe a assistência social de forma marginal, residual e emergencial. Com esta visão, ele veta o projeto da LOAS (Lei Orgânica da Assistência Social) aprovado pelo Congresso Nacional em setembro de 1991, não permitindo sua inserção no conceito de cidadania, mantendo a política de Assistência Social na lógica do favor, sem comprometimento com a mudança; as ações propostas eram de caráter focal, limitando-se às camadas mais carentes da população e aos incapacitados para o trabalho (Raichelis, 2000).

Mantendo a mesma tendência, o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) fortaleceu a perspectiva de adoção de medidas minimalistas, face aos efeitos da crise econômico-social, considerando natural e irreversível o processo de exclusão social e desemprego, entendidos como necessários aos ajustes na economia, no contexto da globalização, concebendo-a como uma questão conjuntural e transitória (Raichelis, 2000).

As primeiras iniciativas do governo FHC tinham por ideologia a estabilização da moeda como pré-requisito necessário para o crescimento e desenvolvi-

mento econômico, o que traria como resultado também o desenvolvimento social. Contudo, na realidade, o que acontece é o empobrecimento generalizado da população trabalhadora, efeito do capitalismo contemporâneo que opera pela exclusão de parte da sociedade do mercado de trabalho e de consumo. Conforme assinala Raichelis (2000), são traços do modelo econômico-social adotado: ausência e fragilidade do sistema de proteção social para o conjunto dos trabalhadores; declínio do emprego, sendo no setor industrial mais marcante (Raichelis, 2000).

Contrário à participação social e ao controle da sociedade civil, prevista na Constituição Federal (CF-88) e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), com a formulação de programas de enfrentamento à pobreza e de geração de renda a partir da estruturação da política de Assistência Social, o governo cria o Programa Comunidade Solidária (PCS), demarcando-se sua: a) tradição da fragmentação e superposição de ações; b) baixa visibilidade da Assistência Social enquanto política pública - fragilização e pulverização das ações; c) mantém o caráter focalista da política, inerente a proposta neoliberal; d) aversão autoritária ao diálogo com a sociedade civil; e) desrespeito a preceitos constitucionais que definiu a assistência social como responsabilidade governamental na condução da política pública de seguridade social; f) colisão com a determinação constitucional de que a seguridade social articula a saúde, a previdência e a assistência social por meio de ações universais, integrados e continuados de proteção social e garantia de direitos. g) paralelismo de ações (Raichelis, 2000).

As ações do Comunidade Solidária seguem dissociadas do projeto de cidadania e de controle social presentes na LOAS, suas medidas são focalizadas e de natureza emergencial para enfrentar a fome e a pobreza. Os efeitos da questão social só podem ser combatidos com políticas estratégicas e articuladas, que ataquem as desigualdades sociais por meio da geração de emprego e renda, de caráter público, universal, permanente e continuadas (Raichelis, 2000), de afirmação de direitos. O ideário presente é de que com a reforma do Estado, esse deve assumir a função reguladora e à iniciativa privada, às organizações da sociedade civil ou organizações não governamentais (ONGs), caberia desenvolver a execução das ações assistenciais complementares.

No modelo “comunidade solidária” o Estado provoca a sociedade civil para que desenvolva ações de assistência social (Sposati, 2009), exigindo para obtenção de financiamento que as entidades prestadoras de serviços apresentassem para seleção e tivessem aprovados pelo Conselho do Comunidade Solidária projetos inovadores, os quais, mesmo apresentando resultados satisfató-

rios, não poderiam ser replicados ou propostos nos concursos ou seleções sucessivas. Diferentemente, a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, assenta-se na normatização e nos resultados dos serviços, projetos, programas ou benefícios socioassistenciais.

O longo histórico da política de assistência social que era concebida como instrumento de barganha clientelista e populista, secundária e marginal no conjunto das políticas públicas e a conjuntura adversa enfrentada durante toda a década de 1990, onde o conflito entre um projeto societário democrático e a urgência da implantação de ajustes estruturais na economia com reformas do Estado encampados pelo ideário neoliberal (Couto et al., 2014, p.55-57), com intensa luta política-ideológica contra o alargamento do papel regulador do Estado e a criação de instrumentos de controle público e social da “coisa” pública e de mecanismos para a sua democratização, contribuiu para o atraso na sua efetivação (Pastorini, 2007, p.35).

Viana (2008, p.121-122) salienta que a Seguridade Social na Carta Magna expressou um movimento de expansão dos direitos individuais e coletivos, de caráter inovador, sugerindo a perspectiva de um Estado voltado para o bem-estar social, com escopo universalista. No entanto, disseminou-se a ideia de que política social são ações focalizadas, voltadas para os pobres e percebe-se o esmorecimento do debate em torno de princípios constitucionais, destacando o princípio da universalidade, fazendo-se presente nas políticas públicas a lógica da seletividade e da focalização nos pobres.

Na década de 1990 a concepção liberal forja um consenso quanto à conciliação da liberdade com a igualdade, do universalismo com a focalização, atribuindo-se que as transformações em curso eram inexoráveis, “realidade inelutável”, fatais, não podendo ser impedidas, engessando ações e a própria teorização sobre a questão social. Desse modo, a política social, para o liberal, apresenta duas linhas principais de ação para combater a pobreza: o estímulo ao empreendedorismo, vendo na atividade empresarial um meio de inclusão social; novo assistencialismo por meio da transferência de renda aos pobres com condicionalidades (Vianna, 2008, p.130, p.133).

O ideário de reforma do Estado, preceituando uma lógica gerencial, orienta o abandono da função de atender, de forma direta, as necessidades das classes subalternas, repassando essa incumbência para as organizações e entidades sociais, consideradas com maior capacidade de resposta (Pastorini, 2007, p.41), impedindo que o sistema de proteção social desenhado pela Carta Magna se estruturasse enquanto pública, na ótica do direito social universal, identifican-

do as atribuições públicas face às necessidades e demandas sociais que devem ser atendidas (Colin, Jaccoud, 2013, p.45).

Diante esse cenário, a política social no Brasil vai se deparar com conjunturas instituídas pelo ideário neoliberal de desmantelamentos, com a eliminação de instituições públicas, extinção de programas sociais permanentes, não contratação de novos servidores, superposição de programas, de instituições e responsabilidades, reforço da ideia tradicional do seguro, para os contribuintes e assistência, para os necessitados, investidas da classe dominante com a finalidade de transformar os serviços sociais em mercadorias, rebaixando sua utilidade social (Pastorini, 2007, p.43-44).

O ano de 2003 é de singular importância para a política de assistência social, pois é nele que será realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, convocada extraordinariamente pelo CNAS através da Portaria nº 262, de 12 de agosto de 2003, rompendo com a restrição legal, imposta pelo governo federal, de que fosse realizada bianualmente, como anteriormente previsto na LOAS, teve como finalidade avaliar a situação atual da assistência social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento.tendo contado com significativa presença de representantes municipais voltados para a construção do chão da política (Sposati, 2013, p.21).

Nessa conferência, realizada no período de 7 a 10 de dezembro de 2003, com o tema "Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 anos", deliberou-se pela afirmação e implantação do Sistema Único de Assistência Social, um modelo de gestão a ser consolidado na implantação de um sistema descentralizado e participativo, e a necessidade de sua estruturação, avaliando-se a situação atual da política e propondo novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento, tendo contribuído com o fortalecimento do reconhecimento da gestão democrática e descentralizada da assistência social (Yazbek, 2008, p.102).

Essa conferência tornou possível a concretização de reivindicação histórica da assistência social, correspondente ao atual modelo de gestão dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, com ações integradas e metas definidas de forma federativa e com participação popular, conquistas que se tornaram realidade com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, e a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), de 2005 (Pineiro, 2008, p.56).

A gestão do CNAS de 2004 a 2006 é marcada por recomeços, tendo buscado condições para a afirmação da política de assistência social como pú-

blica, criando canais de comunicação entre os conselhos, bases para a capacitação continuada e para a efetivação da participação popular e regulamentação dos artigos 3º e 17 da LOAS, que tratam das entidades de assistência social, trabalhadores e dos usuários da política, esclarecendo conceitos que se mostravam genéricos, o que permitia interpretações diferenciadas, e passando a orientar as escolhas dos representantes da sociedade civil para o controle social²⁵ (Pinheiro, 2008, p.58-59).

Em 15 de outubro de 2004, mediante a Resolução CNAS Nº 145, é aprovada a Política Nacional de Assistência Social, após reuniões descentralizadas e ampliadas do Conselho Nacional de Assistência Social para sua discussão e construção coletiva do texto em Aracaju e no Distrito Federal (Brasil, 2004, p.9), cujo formato respalda-se em uma trajetória de lutas, embates e conquistas (Alchorne, 2013, p.26), sendo seu objetivo primeiro, incorporando as demandas presentes na sociedade brasileira no que se refere às responsabilidades políticas, o de reestruturar organicamente a política pública de assistência social para que se constitua em um sistema único, descentralizado e participativo, o SUAS (Brasil, 2004, p.15).

A PNAS/2004 foi precedida de versões ou regulações anteriores a IV Conferência Nacional de Assistência Social e ao movimento que lhe deu origem. No entanto, cabe salientar que foram embaladas por diretrizes política econômica e pelo ideário neoliberal hegemônico naquela ocasião, tendo se mostrado insuficientes e tendo sido confrontadas pelo paralelismo de ações (Couto et al., 2014, p.58), não refletindo os preceitos da Carta Constitucional e da Lei Orgânica da Assistência Social, não os transformando em ações concretas e operacionais, preocupadas com fatores econômicos, não trabalhando com indicadores como acolhida, convívio, vulnerabilidades e riscos sociais, ligados à assistência social (Alchorne, 2013, p.34). Mostrou-se ausente ainda, o controle democrático, sendo os documentos elaborados sem a participação do CNAS, que representa a presença da sociedade civil legitimada e eleita (Alchorne, 2013, p.28-29).

Essas versões não tinham por perspectiva a universalização da política de assistência social, concebendo-a como exclusiva para os “segmentos excluídos ou suscetíveis de exclusão”, insistindo na diminuição do papel do Estado, propondo reformas ou ajustes, e reforçando as organizações não governamen-

²⁵ As Resoluções CNAS nº 191/2005, nº 23/2006 e nº 24/2006 regulamentam, respectivamente, ao art. 3º da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 – LOAS, acerca das entidades e organizações de assistência social mediante a indicação das suas características essenciais, o entendimento acerca de trabalhadores do Setor e o entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social.

tais, não refletindo uma visão estrutural da pobreza e um compromisso com seu enfrentamento (Alchorne, 2013, p.30-32).

Ilustração 01 – Loas e suas Normativas

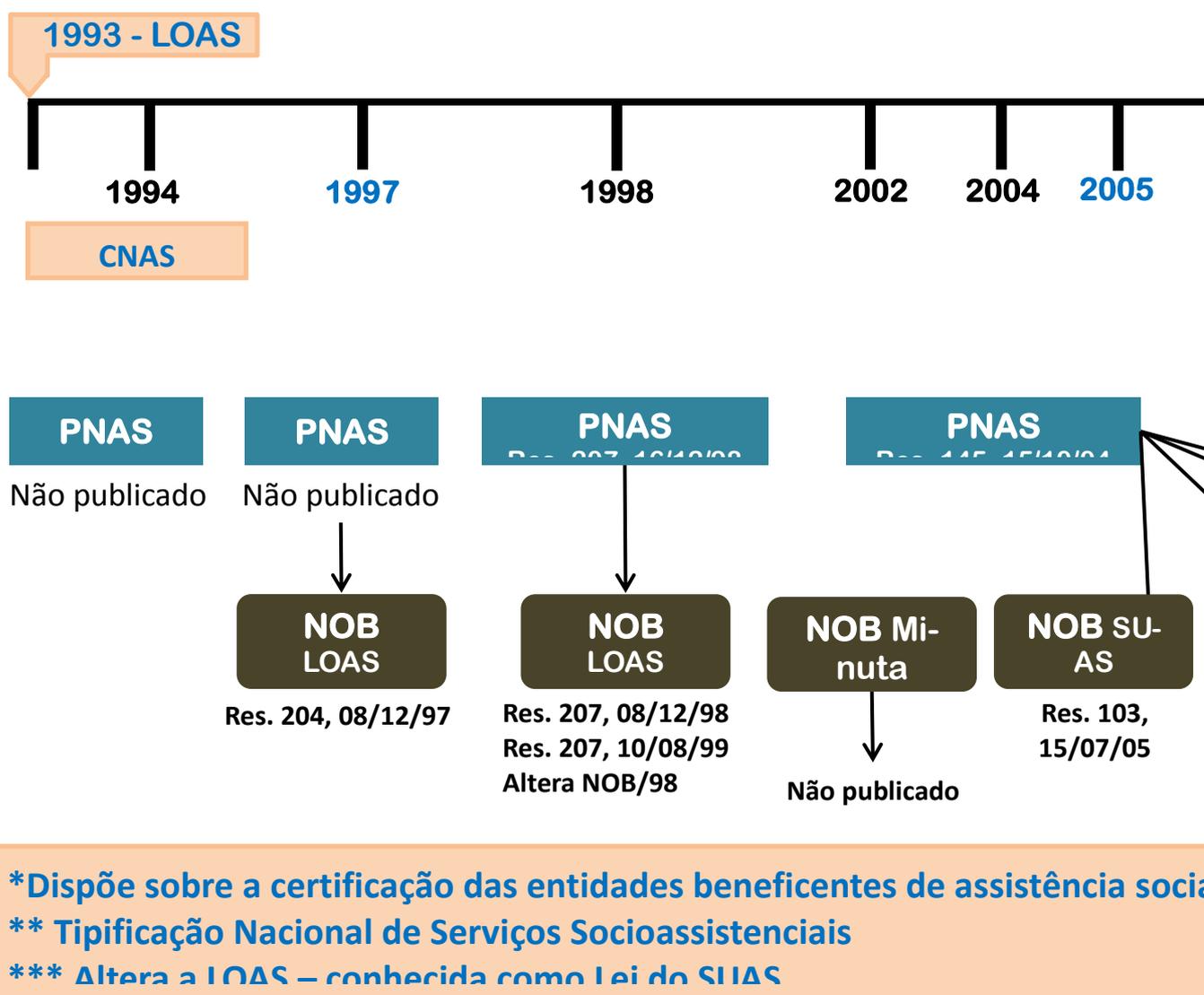


Figura de ilustração dos principais dispositivos pós L

Fonte - Bibliografia: Crus, 2013, p.26.

As diretrizes definidas pela PNAS/2004 têm por finalidade o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja gestão é descentralizada e participativa, devendo regular e organizar, em todo o Brasil, a rede de serviços socioassistenciais, abarcando a centralidade na família para concepção de serviços, projetos, programas e benefícios e buscando desnaturalizar o princípio da subsidiariedade, pela qual a função da família e da sociedade antecedia

a do Estado no processo protetivo (Quinonero, 2013, p.50, p.52). As diretrizes da assistência social se apresentam nos seguintes termos:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;

IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (Brasil, 2004, p.32-33)

A PNAS/2004 confere a assistência social uniformidade, sistematicidade e articulação entre as ações e projetos na área, sendo importante política não contributiva, voltada para o atendimento de algumas contingências sociais vividas pela população, portanto necessárias, mas numa perspectiva de acesso às demais políticas sociais universais (Mota, 2010, p.187-189).

A assistência social, com a PNAS/2004, configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo, enquanto sujeitos de direito, para o que deve afiançar seguranças que correspondam a direitos e condições dignas de vida (Brasil, 2004, p.31), com primazia da responsabilidade pública na regulação, coordenação e oferta dos serviços, considerando que o direito social inexistente sem a garantia do Estado (Colin, Jaccoud, 2013, 46).

Desde 2004 os programas federais de transferência de renda foram unificados no Programa Bolsa Família, sendo seu principal objetivo: “possibilitar a conquista da cidadania pela parcela mais vulnerável da população” ou beneficiar famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza em todo o país e tem por base a garantia de renda, da inclusão produtiva e do acesso aos serviços públicos²⁶. Articula três eixos principais, por meio das condicionalidades: alívio imediato da pobreza; reforço no acesso a direitos sociais básicos nas áreas de educação, saúde e assistência social; e as ações e programas complementares objetivam o desenvolvimento das famílias, de modo que os beneficiários consigam superar a situação de vulnerabilidade, tais como geração de trabalho e renda, alfabetização de jovens e adultos, dentre outros.

Observamos que há necessidade de estabelecimento de maior diálogo entre as políticas públicas que estão segmentadas, para que as ações de caráter

²⁶ Bolsa Família > <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia> > acesso em 18/06/2014.

intersectorial surtam os efeitos desejados, principalmente com a saúde e a educação, considerando que compõem as condicionalidades da política de assistência social.

As produções teóricas sobre os resultados do Programa Bolsa Família privilegia um discurso que reduz questão social à condição de pobreza, carências individuais, e a política social à ação assistencial para os pobres. Diante disso, políticas sociais fundamentais como transporte, saneamento, previdência social, dentre outras, são desconsideradas (Vianna, 2008, p.134-135).

Com a transferência de renda à população empobrecida cria-se uma base de sustentação política à concepção dominante, permitindo que essa dê continuidade às ações de reforma do Estado, iniciadas desde a década de 1990 do século passado, estabelecendo novas estruturas administrativas, tais como as fundações estaduais de saúde que, paulatinamente e juntamente com o discurso da ineficiência e do dispêndio excessivo do orçamento público, tende a provocar uma naturalização do processo de privatização da execução da política de saúde e previdência social (Mota, 2010, p.133).

Outro discurso do ideário neoliberal é o que destaca a priorização de políticas que visam à promoção do exercício da liberdade, as ações inovadoras, com o qual não atinge a causa motriz dos problemas sociais, dentre eles a pobreza, pois desconsidera a questão social e, por vezes, aliena os indivíduos, desenvolve ações minimalistas e favorece a mercantilização de serviços essenciais, que são passados para a iniciativa privada (Vianna, 2008, p.135).

As políticas que integram a seguridade social brasileira adquiriram a conformação de unidade contraditória, enquanto na previdência social e a saúde ocorre o avanço para a mercantilização e privatização, é ampliada a condição de política não contributiva da assistência social, com a atribuição de enfrentamento à desigualdade social, sendo transformada na proteção social no Brasil (Mota, 2010, p.134).

Os recursos destinados a ações coletivas que devem ser operacionalizadas nos CRAS e CREAS são de escasso volume orçamentário. Mota (2010, p.135-137) expõe a questão de que se está privilegiando a implementação dos programas de Assistência Social em detrimento de direitos de outras frações da classe trabalhadora, a qual são impostas novas condicionalidades de acesso aos benefícios sociais e materiais, por ocasião de afastamento do trabalho por doenças, acidentes, invalidez e desemprego temporário, entre outras.

O que vários teóricos - Mota, Telles e Vianna - chamam a nossa atenção é para o caráter ideológico e político que a seguridade social adquire ao serem

traduzidas em aparatos institucionais de enfrentamento da desigualdade, enquanto mediação da reprodução social na sua totalidade, considerando as contradições sociais e as lutas de classe, servindo aos interesses do capital ao supor que os “incluídos” pela assistência social não apenas usufruam dos serviços sociais como também colaborem com os mecanismos de consenso, para que se mantenham a “ordem” que vem sendo por ele estabelecida (Mota, 2010, p.137).

Com o sancionamento da lei 12.435, de 06 de julho de 2011, conhecida como a Lei do SUAS, pelo motivo de acrescentar a LOAS artigos que inserem as prerrogativas de criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), atribuiu-se maior força ao processo de reordenamento institucional da Política de Assistência Social enquanto responsabilidade do Estado.

Podemos afirmar que, nos últimos dez anos, a assistência social passou por profundas mudanças, qualificando-se no campo da proteção social pública como direito de cidadania, estendendo a responsabilidade da ação estatal para a manutenção do sistema público de atenção a fragilidades do ciclo de vida, tendo por centralidade de ação a família e o fortalecimento de suas relações de pertencimento, para que as privações sejam superadas (Sposati, 2013, p.225).

A assistência social assinala para a urgência de romper com o paradigma da ajuda ao necessitado e estabelecer o do cidadão do direito à assistência social, fundamentada na dignidade humana e na solidariedade (Sposati, 2013, p.230).

Dentro de uma perspectiva de proteção social, as políticas públicas, dentre elas a assistência social, e as ações sociais devem representar a garantia de direitos. Por esse motivo, a proteção social representa um conjunto de políticas que tenha por foco o direito. Construindo um conceito, pode-se afirmar que a proteção social é um conjunto de iniciativas públicas ou reguladas pelo Estado para prover aos cidadãos de serviços e benefícios sociais visando o enfrentamento de situações de risco social (Yazbek, 2014, p.89). Portanto, para garantir a proteção social se faz necessário que várias políticas sejam disponibilizadas.

As seguranças que objetiva garantir pressupõem que as ofertas disponibilizadas contribuam para o desenvolvimento das capacidades e autonomia dos usuários, fortalecimento dos vínculos de pertencimento e ampliação de acesso a direitos socioassistenciais (Brasil, 2013d, p.8), o que, dentro dessa nova concepção de assistência como direito a proteção social possui gigantescos desafios no enfrentamento da questão social e na afirmação de uma política social pública que reduza as fragilidades às vulnerabilidades e riscos sociais, de modo preven-

tivo (Silva, 2012, p.69). Vejamos as seguranças afiançadas pelo SUAS (Brasil, 2004, p.31-32) (Brasil, 2012, p.2-3)²⁷:

- *Acolhida*: corresponde à provisão de necessidades humanas primordiais, como o direito a alimentação, ao vestuário e ao abrigo, e refere-se, ainda, aos espaços, aos serviços e a ação profissional para a realização da proteção social básica e especial, o que exige que haja adequadas condições físicas, estruturais e preparo técnico, contribuindo para que os usuários conquistem a autonomia na provisão dessas necessidades básicas, considerando as singularidades de cada indivíduo e sua família;
- *Renda*: é a garantia de que todos tenham uma forma monetária de cobrir sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego, sendo a concessão legal de auxílios financeiros ou de benefícios continuados para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, com vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade, desprovidos das condições básicas para sua reprodução social de forma digna;
- *Vivência familiar ou convívio*: refere-se a não aceitação de situações de reclusão e de perda das relações, onde são criadas a identidade e subjetividade do indivíduo, assim como desenvolve suas potencialidades, seu vínculo de pertencimento a uma coletividade, as construções culturais, políticas e os processos civilizatórios. A concretização dessa segurança determina a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para a construção, restauração e o fortalecimento de vínculos e o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.
- *Autonomia*: as ações profissionais e sociais devem estar orientadas ao desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania, conquista de liberdade, respeito à dignidade humana, proteção social, independência pessoal e qualidade nos laços sociais, para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade, inclusive sob contingências e vicissitudes;
- *Apoio e auxílio*: quando os indivíduos estiverem sob riscos circunstanciais necessitarem da oferta de auxílios em bens materiais e em

²⁷ Texto elaborado com base na PNAS/2004, capítulo 2 e na NOB SUAS/2012, artigo 4º.

pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos

Com essas seguranças, a PNAS define sua especificidade no campo das políticas sociais, configurando enquanto responsabilidade estatal, devendo ser assegurada a todos os brasileiros, como preconizado na LOAS, onde as proviões assistenciais precisam ser pensadas na dimensão de cidadania sob a atenção do Estado, com o papel de universalizar a cobertura e garantir o acesso aos serviços, programas e projetos.

Estabelecendo a assistência social como proteção social não contributiva, a PNAS reconhece que, enquanto inserida na Seguridade Social, como estruturada na Constituição Federal de 1988, deve haver articulação de suas ações a outras políticas do campo social (Brasil, 2004, p.31). O que se deseja clarificar é que as designações dos dois níveis de atenção utilizadas na estruturação da proteção social que deve ser ofertada pela Assistência Social, Proteção Social Básica e Proteção Social Especial (de alta e média complexidade), não representam a supressão das outras políticas que constituem a Seguridade Social, referindo-se apenas ao modo de organização dos serviços dentro da política, considerando que “a desigualdade social e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal diferenciada para o seu enfrentamento” (Couto et al., 2014, p.65).

O nível de *Proteção Social Básica* tem como objetivo a prevenção de situações de risco (Brasil, 2004, p.32), ou seja, a criação de apoios ao cidadão nas situações circunstanciais de vulnerabilidade, evitando que perca o acesso aos direitos sociais ou bens e serviços que lhe conferem dignidade, mesmo que esteja na condição de pobreza ou atendido pelas políticas socioeconômicas setoriais (Simões, 2008, p.300).

Por esse motivo, as ações devem permitir aos usuários que se apropriem de uma capacidade de realização pessoal e social, mediante o suplantar de condições de privações de necessidades básicas materiais e aquelas referentes às diferenças de características sociais e culturais (Brasil, 2013c, p.10).

Garantindo seguranças de convívio, acolhida e sobrevivência, a Proteção Social Básica tem como público alvo os indivíduos cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, devendo investir esforços no trabalho com a dimensão relacional da vulnerabilidade ou discriminação negativa, o que exige

serviços continuados que desenvolvam potencialidades e assegurem aquisições, o que é concretizado pela rede socioassistencial (Brasil, 2013c, p.10).

Pode-se afirmar que esse tipo de proteção, apesar de realizada sob a vigilância do Estado, se baseia na manutenção e fortalecimento da sociabilidade primária, onde as ações de proteção são realizadas pela família, pela vizinhança, por grupos de trabalho e até pelas formas mais organizadas de filantropia que buscam restituir esse princípio da solidariedade local, e no estabelecimento da sociabilidade secundária, em que as ações de proteção social são realizadas pelo Estado por meio das políticas públicas (Castel, *apud* Teixeira, 2008, p.60).

Os serviços de Proteção Social Básica (PSB) são operacionalizados pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), territorializados de acordo com o porte do município, e de forma indireta pelas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS, sempre sob coordenação do órgão gestor da política de assistência social por se tratar de unidade pública estatal (Couto et al., 2014, p.65). A Proteção Social Básica realiza-se ainda por meio da provisão de benefícios eventuais; benefícios de Prestação Continuada; serviços e projetos de capacitação e inserção produtiva (Brasil, 2004, p.95).

O CRAS por ser a unidade pública estatal de referência na oferta da atenção socioassistencial, deve possuir sua localização em áreas de fácil acesso às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social e, obrigatoriamente, desenvolver a gestão da rede socioassistencial de proteção social básica do seu território de abrangência, ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF e ofertar e referenciar outros serviços (Brasil, 2011, p.17).

Ao eleger a família como unidade de intervenção, buscando romper com a segmentação do público, e considerando o território como, além de ser espaço de reconhecimento, análise e monitoramento das desproteções sociais, onde se deve organizar as atenções socioassistenciais, a Assistência Social brasileira trouxe uma inovação. No entanto, a organização territorializada das atenções socioassistenciais exige o reconhecimento dos diferentes atores que podem contribuir para o reconhecimento de direitos e a autonomia, motivo pelo qual o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) possui por função a organização, coordenação e execução dos serviços de proteção social básica, articulando suas ações com a rede socioassistencial (Carvalho, 2014, p.61).

O nível de *Proteção Social Especial* tem como objetivo tratar situações em que as vulnerabilidades estão estabelecidas, em que os vínculos afetivos e sociais encontram-se rotos e os direitos tenham sido violados, o que conduz os

indivíduos e grupos a uma situação altamente desfavorável pessoal e social, na qual não tem mais possibilidade e capacidade de enfrentar sozinho (Couto et al., 2014, p.65).

Essa modalidade de atendimento socioassistencial destina-se as famílias e indivíduos em que não foram preservados os vínculos familiares e comunitários, resultante do contexto de desigualdades sociais que caracterizam um sistema de violação de direitos (Brasil, 2011, p.9), por motivo de abandono, privação, exploração, violência (maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual), uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil entre outras (Brasil, 2004, p.37).

Os serviços organizados pela Proteção Social Especializada (PSE) demandam trabalho social especializado, pois requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas, comportando encaminhamentos monitorados, apoios e processos que assegurem qualidade da ação e efetividade na reinserção almejada (Brasil, 2004, p.96), sendo necessário que se entenda que o contexto socioeconômico, político, histórico e cultural pode incidir sobre as relações familiares, comunitárias e sociais, gerando conflitos, tensões e rupturas (Brasil, 2011, p.17).

Os serviços de proteção especial podem ser:

a) *de média complexidade*: atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, exigindo maior estruturação técnico operacional e atenção especializada e mais individualizada, assim como acompanhamento sistemático e monitorado (Brasil, 2004, p.38).

b) *de alta complexidade*: são aquelas que garantem proteção integral (Brasil, 2004, p.38) mediante serviços especializados, em diferentes modalidades e equipamentos, para promover segurança de acolhida a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem, garantindo atendimento personalizado e em pequenos grupos, com respeito às diversidades (ciclos de vida, arranjos familiares, raça/ etnia, religião, gênero e orientação sexual), contribuindo para a preservação, fortalecimento ou resgate da convivência familiar e comunitária, ou construção de novas referências (Brasil, 2011, p.21).

A proteção especial de média complexidade envolve também o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) (Brasil, 2004, p.38), que tem por competências a oferta e referenciamento de serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e

social, por violação de direitos e a gestão dos processos de trabalho na Unidade, o relacionamento cotidiano com a rede e o registro de informações, sem prejuízo das competências do órgão gestor de assistência social em relação à Unidade (Brasil, 2011, p.23).

Outro importante instrumento de normatização, que cabe ser salientado é a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, aprovada por meio da resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009, que constituindo um marco para a gestão da política de Assistência Social, pois propôs uma classificação dos serviços socioassistenciais, criando as referências fundamentais para a implementação e adequação dos serviços, com base em parâmetros, padrões e critérios respaldados no pacto federativo, ou seja, uniformiza a operacionalização da política em toda a nação (Carvalho, 2014, p.59).

A Tipificação organiza os serviços ofertados pela Assistência Social por níveis de complexidade a saber: Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Com essa padronização, onde se estabeleceu os conteúdos essenciais, público a ser atendido²⁸, propósito e os resultados esperados de cada serviço (BRASIL, 2013d, p.4), busca-se definir com clareza o que são competências da política de assistência social, possibilitando a sua maior eficácia e efetividade, ou seja, o alcance dos objetivos e metas propostos e o atendimento das reais demandas sociais que lhe são postas (Carvalho, 2001, p.74), visto que até então persistiam os investimentos de recursos em atividades e ações de pertinência de outras políticas públicas.

Desde então, as organizações e entidades para serem reconhecidas como de assistência social devem atender a um conjunto amplo de regulações, dentre as quais figura, além da LOAS e a Tipificação: o Decreto nº 6.308/2007, a Resolução CNAS nº 145/2004 e a Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014, que orienta o processo de inscrição nos Conselhos de Assistência Social Municipais e do Distrito Federal.

Dentre as características, destacadas nas legislações pertinentes a política de assistência social, que identificam as organizações e entidades de assistência social podemos listar as seguintes²⁹:

- Ser sem fins lucrativos, prestar, atendimento, assessoramento e atuar na defesa e garantia de direitos na área de assistência social do público alvo da

²⁸ A Tipificação teve a inclusão pela Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014 da faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

²⁹ Lista confeccionada com base nas legislações: Lei nº 8742/93 (alterada pela Lei nº 12.435, de 2011), art. 3º; Decreto nº 6.308/2007, art. 1º, 2º e 3º; Resolução CNAS nº 191/2005; e Resolução CNAS nº 14/2014.

- Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS), de forma permanente, planejada e contínua;
- Ter seus atos constitutivos definindo expressamente sua natureza, objetivos, missão e público alvo, de acordo com as disposições da LOAS;
 - Garantir essencialmente a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário;
 - Possuir finalidade pública e transparência nas suas ações;
 - Ser pessoa jurídica de direito privado, associação ou fundação, devidamente constituída, conforme disposto no art.53 do Código Civil Brasileiro e no art. 2º da LOAS;
 - Ter expressado, em seu relatório de atividades, seus objetivos, sua natureza, missão e público conforme delineado pela LOAS, pela PNAS/2004 e suas normas operacionais;
 - Garantir o acesso gratuito do usuário a serviços, programas, projetos, benefícios e à defesa e garantia de direitos, previstos na PNAS, sendo proibida a cobrança de qualquer espécie;
 - Aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado operacional integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais;

Dentre os serviços normatizados e detalhados pela Tipificação do serviços socioassistenciais, divididos pelo nível de complexidade, temos:

I - Serviços de Proteção Social Básica:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF);
- b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (Resolução CNAS nº 9/2014);
- c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos.

II - Serviços de Proteção Social Especial de Média complexidade:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social³⁰;
- c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC);
- d) Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias;
- e) Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

III- Serviços de Proteção Social Especial de Alta complexidade:

- a) Acolhimento Institucional: Abrigo institucional; Casa Lar; Casa de Passagem; Residência Inclusiva;
- b) Serviço de Acolhimento em República;
- c) Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora;
- d) Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (Brasil, 2013d, p.10).

Estes serviços foram objeto da presente pesquisa junto à rede socioassistencial privada, com exceção do PAIF e do PAEFI que, de acordo com as normativas, devem ser desenvolvidos de modo exclusivo pelos equipamentos estatais da proteção social básica e especial. O questionamento sobre os serviços ofertados teve por finalidade avaliar a percepção dos trabalhadores e as

³⁰ Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras.

entidades que representam quanto ao trabalho social que ofertam, assim como a organização e o planejamento das atividades.

Além de relacionar os serviços de competência da assistência social, a tipificação apresenta às atividades, os objetivos, as condições essenciais exigidas para a instalação do serviço (provisões, dentre as quais estão o ambiente físico, os recursos materiais e os recursos humanos), as aquisições previstas para os usuários, avaliando a efetividade dos serviços, o nível de participação, a satisfação dos usuários e as efetivas e duradouras mudanças na sua condição de vida, as condições e formas de acesso, a articulação em rede, dentre outros critérios (Brasil, 2013d, p.9).

Ante as recentes mudanças postas pela PNAS (Política Nacional de Assistência Social, de 2004) e demais normativas e resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), não havia um estudo que pesquisasse como essas regras têm influído na reestruturação das entidades privadas que integram a rede socioassistencial e nas práticas dos profissionais nelas inseridos. Consoante ser o investimento nas entidades privadas parte de uma estratégia neoliberal, o que se almeja conhecer é se as atividades e ações operacionalizadas visam satisfazer as necessidades sociais ou fortalecem o conceito de necessitados sociais, carentes ou “hipossuficientes” (Sposati, 2009).

O conjunto de entidades e organizações, públicas e privadas, executoras de atividades de assistência social e referenciadas ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), é denominado como rede de proteção social local e/ou rede socioassistencial de proteção básica (Brasil, 2012). Consideramos relevante inquirir o quanto estas entidades reconhecem em si competências na provisão de serviços que devem estar imbricados com o conceito de cidadania, proteção social e defesa da vida, impedindo a precarização e minimalização da atenção básica (Pereira, 2001; Pereira, 2006; Sposati, 2009), bem como, fortalecendo a função protetiva da família.

Conforme apontamentos de Yazbek (2008, p.98), “mesmo em ações de parceria entre público e privado devem ser atribuídos conteúdo e forma pública aos serviços ofertados”, porque envolvem interesses coletivos, com perspectiva universalizante, portanto, tendo por objetivo a transparência, o controle social, a democratização e a participação (Raichelis, 2000).

Com a resolução CNAS nº 16, de 5 de maio de 2010³¹, que definiu os parâmetros nacionais para a inscrição de entidades e organizações de assistência

³¹ Atualmente essa resolução foi revogada e a em vigência, que regulariza esse processo, é a Resolução CNAS nº 14, de 15 de maio de 2014.

social, bem como serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos, a questão passou a ser mais debatida, exigindo a adequação das entidades que desejavam permanecer na assistência social e a migração daquelas que tinham por perspectiva manter seu foco de atenção em outra política pública. Nessa ocasião, o Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias (CMAS-DC) contava a inscrição de noventa e duas entidades da sociedade civil organizada, após essa normativa o percentual passou para apenas 34,7% daquela quantidade, visto que muitas desenvolviam majoritariamente atividades na área de educação e saúde.

A PNAS propõe que os serviços de proteção social, básica e especial, de atenção às famílias sejam prestados, preferencialmente, nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e também que poderão ser executados em parceria com as entidades não governamentais de assistência social. A novidade proposta é a integração dos serviços, programas e projetos das entidades da sociedade civil organizada aos CRAS, referenciados a ele, por encontrar-se em sua área de abrangência, executando indiretamente os serviços de proteção social.

A formação de redes é apontada como um imperativo, a fim de evitar a superposição e ou paralelismo das ações, com a conseqüente dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros. As parcerias entre as instâncias governamentais e não governamentais devem levar à superação de relações pontuais e de pequeno alcance, ante os objetivos definidos na LOAS e que se reforçam na PNAS. Os critérios de seleção das entidades para o estabelecimento de convênios, os padrões de qualidade dos programas e serviços, entre outros, devem ser definidos de modo claro entre as esferas envolvidas, com a finalidade de superação da relação público-privado de forma clientelista.

O Estado estimula a manutenção das ações institucionais, consciente da gravidade dos problemas sociais existentes no Brasil, com a geração de espaços de colaboração e mobilização social. No entanto, são ausentes afirmativas de que os governantes se comprometam a investir por tempo indeterminado em entidades privadas de assistência social.

Informa Yazbek (2008, p.118) que: "(...) as entidades e organizações da sociedade civil assumem a posição de cogestores dos serviços. Além, é claro, de serem prestadoras complementares de serviços socioassistenciais.", cabendo ao governo, nesse cenário, além de executar serviços socioassistenciais, articular e integrar em seu território a rede socioassistencial, dessa forma contribuindo na otimização dos gastos públicos e reconhecendo nos serviços existentes o

caráter de política pública, mantendo a gestão enquanto primazia do Estado. A presente afirmação está coerente com as diretrizes da PNAS, quando esclarece que:

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários. [...] Os serviços de proteção social básica serão executados de forma direta nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e em outras unidades básicas e públicas de assistência social, bem como de forma indireta nas entidades e organizações de assistência social da área de abrangência dos CRAS (PNAS, 2004, p.34-35).

A Política, como visto, fundamenta a importância da articulação interinstitucional, agregando, em sua abrangência, as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e comunitários e órgãos público-estatais, que devem estreitar parcerias na operacionalização da política de Assistência Social, compartilhando a gestão, saberes e resultados, para a melhor garantia de direitos e a efetivação e qualidade das ações. Porém, publicações outras do MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome) geram dúvida quanto a presente afirmativa da PNAS/2004 ao salientarem que a “cultura da cooperação” que deseja construir é entre os setores públicos, leia-se organizações apenas estatais, ou seja, prevê o desmonte da articulação com as entidades da sociedade civil, o que pode gerar certos descontentamentos e desconfianças quanto ao futuro institucional e do próprio controle social (Brasil, 2008, p.41).

Pondera-se enquanto relevante que se assegure a intersetorialidade entre as políticas públicas, mas isso não invalida a cooperação da sociedade civil na sua operacionalização. Nossa afirmação fundamenta no fato de que a leitura que vem sendo feita da intersetorialidade a pensa apenas no âmbito dos equipamentos estatais, desconsiderando as potencialidades de transformação social possíveis na articulação de diferentes saberes e experiências, o que envolve diferentes atores, órgãos, departamentos, divisões e organizações sociais (Graciani, 2014, p.183).

Para além de um discurso que justifique a existência e manutenção das entidades privadas na provisão de serviços, projetos e programas de assistência social, a ação investigativa quanto à rede socioassistencial deve buscar perceber os aspectos ideológicos das condições de desempenho desses equipamentos e pensar estratégias de monitoramento que salientem o seu caráter transformador,

de justiça social, contribuindo para a mobilização e participação social, para o reconhecimento de direitos (Telles, 1999). A preocupação é que a política de Assistência Social ultrapasse a perspectiva ainda presente e focalizada, onde o acesso aos programas sociais é privilégio de alguns, daqueles que sabem “sobreviver na adversidade”, os “pobres de tudo” (Yazbek, 2010, p.293) e manifeste uma dimensão cidadã.

Questiona se as ações situam-se no avanço para uma lógica democratizante e propositiva de direitos de cidadania, não se reduzindo à intervenção na pobreza em seus aspectos apenas socioeconômicos e atingindo os problemas pluridimensionais (Netto, 2007, p.142), as diferenças étnicas, culturais, entre outras, se caminha numa perspectiva mercadológica ou explícita às contradições do sistema, como estratégias para o repensar de uma nova proposta societária, ciente que a pobreza e a desigualdade estão intimamente vinculadas à exploração inerente ao modo de produção capitalista.

Seria um caminho para percebermos o avanço das ONGs em determinado período da história brasileira, sendo inclusive favorecidas por mecanismos dos aparelhos hegemônicos, que definiram leis e estabeleceram relações de financiamento das suas ações e serviços. Hoje, manifesta-se a restrição, por meio de normatizações e exigências, que limitam o escopo das instituições da sociedade civil. Faz-se necessária a realização de esforço de leitura dessa situação.

Poder-se-ia ainda questionar como se apresenta o cenário atual, os atores presentes na rede socioassistencial privada, o ideário mobilizador, a participação dos profissionais da política de assistência social, é o que nos comprometemos pesquisar, buscando perceber como está acontecendo o reordenamento das entidades em prol da realização de direitos de cidadania ou na sua negação (Sitcovsky, 2010, p.151).

A pesquisa, objetivando estudar as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS, no município de Duque de Caxias/RJ, vai ao encontro da percepção de como tem se inserido na rede socioassistencial, ou seja, como participa do processo de efetivação da política de Assistência Social, dialogando com os atores sociais presentes, adequando suas ações a tipificação dos serviços, com a finalidade de que as ações beneficiem o estabelecimento da cultura de cidadania.

3 Assistência social e rede socioassistencial

3.1 Conjuntura e o conceito “rede”

Durante a década de 1980, num contexto de redemocratização do país, questiona-se o padrão histórico de intervenção do Estado brasileiro na área social, definida como fragmentada, com paralelismo e duplicidade de ações, ineficiente, com políticas públicas ineficientes, sendo incorporados ideais de justiça social, democracia e participação social como princípios básicos das reformas das políticas sociais, cujo marco legal é representado pela Constituição de 1988 (Senna, 2013, p.246).

Presencia-se no âmbito global um processo de reestruturação produtiva, com a mundialização do capital, desterritorialização e a descentralização da produção, uso da tecnologia centrada na informação, dentre outras consequências, que provocam mudanças significativas para o Estado-nação, com sua desestruturação e perda da capacidade de definir as políticas econômicas e sociais da nação, ganhando notoriedade a defesa da diminuição das responsabilidades estatais com o bem-estar social, atribuindo esse papel às organizações da sociedade civil (Vitoriano, 2011).

Por outro lado, a análise dos problemas contemporâneos conduz a percepção de que não podem ser compreendidos senão de forma sistêmica, sendo interligados e interdependentes apreciando-se os valores de cooperação e parceria, privilegiando-se a ação em rede, que corresponde ao relacionamento entre atores em uma determinada situação social (Junqueira, 2000, p. 36).

Nesse contexto, princípios como a descentralização das políticas sociais com assunção pelos estados e municípios de responsabilidades pela gestão e provisão de serviços sociais, a participação e controle social com instalação de conselhos de direitos e de políticas públicas, o estímulo à intersetorialidade, entendida como otimização da aplicação de recursos financeiros, estratégia fundamental na superação da fragmentação institucional das políticas sociais e maximização da efetividade das ações sociais, e a valorização da família enquanto prioridade das políticas sociais ganham centralidade, ampla mobilização social, no processo de reforma do sistema brasileiro de proteção social (Senna, 2013, p.246).

A palavra rede deriva etimologicamente do latim *rête*, como teia de aranha, laço, sedução, entrelaçado de fios (de linho), material resistente para aparar corpo em queda (Houaiss, 2001, p.2406), sendo utilizada, atualmente, com frequência nas ciências sociais para o entendimento das condições de pobreza, da reprodução dos padrões de desigualdade social (Marques, 2007, p.1) e ainda como novo modelo de ação com base na multiplicidade de atores, tais como organizações governamentais e não governamentais, comunidades, empresas, dentre outros, cujos interesses, objetivos e valores compartilhados determinam a sua natureza ou finalidade (Vitoriano, 2011).

Uma geração recente de políticas de combate à pobreza tem as redes como um dos elementos de interesse e o reconhecimento da presença das redes relacionais ou primárias pode ser muito útil para o desenvolvimento de políticas públicas. Esse reconhecimento pode ajudar melhorando a implementação das iniciativas públicas, capacitando-as a alcançar seus alvos, diminuindo seus custos ao considerar os aspectos locais, culturais, dentre outros, e provendo aos indivíduos e grupos o acesso a recursos e apoio. No entanto, a falta de conhecimento sobre as redes pode comprometer sua implantação e os resultados esperados na suplantação das expressões da questão social (Marques, 2007, p.4).

Porém, seu uso nas ciências sociais remontam as primeiras décadas do século XX, com os trabalhos de Jacob Moreno, ao que designou como geografia psicológica ou sociometria, tendo alcançado a sociologia e as ciências políticas apenas nos anos 1970 e 1980, por ocasião dos estudos dos efeitos dos padrões de conexões ou redes entre indivíduos em uma sociedade. Refere-se à análise dos padrões de relações de indivíduos, organizações e entidades que cercam as situações sociais, presentes em praticamente todas as dimensões sociais, sendo essencial no estudo de fenômenos sociais, onde tenta reproduzir mediante reproduções gráficas e matemáticas os contextos dessas relações (Marques, 2007, p.34).

As redes são exploradas como elemento importante na promoção da coesão social, produzindo identidade, sentido de pertencimento e controle social nas comunidades, quanto na construção de conexões e integração social, redução do isolamento de grupos sociais específicos e definições de padrões de sociabilidade e integração mais intensa entre grupos (Marques, 2007, p.4-5), estando associadas à qualidade de vida, trabalho e rendimentos, características definidas tendo por padrão uma visão hegemônica econômica, que definiria as condições de educação, de saúde, entre outras. Seria o acesso desigual dos cidadãos a bens materiais através de serviços, políticas públicas e dos mercados

de trabalho ou a elementos imateriais, como repertórios e formas de viver (Marques, 2007, p.2-6).

A Sociologia aborda as redes sociais, agregando-as ao mundo dos negócios; considerando as inter-relações, associações encadeadas, interações, vínculos não hierarquizados, todos estes aspectos envolvendo relações de comunicação, assim como o intercâmbio de informações e trocas diversas (Neves, 2009, p.149).

As redes são compreendidas como sistemas organizacionais capazes de reunir indivíduos e instituições, de forma democrática e participativa, em torno de objetivos ou realizações comuns (Neves, 2009, p.149), onde a criatividade e a compreensão são mais importantes que a certeza e a predição, possui uma linguagem de vínculos, de interações mediadas por atores sociais que buscam entender de maneira compartilhada a realidade social, apropriando-se do conhecimento dos problemas sociais e de sua solução (Junqueira, 2000, p.39).

Esse conceito permite a elaborações de respostas as necessidades de flexibilidade, conectividade e descentralização (Neves, 2009, p.149), onde as relações são fundamentais para a percepção da realidade, onde nenhuma parte é fundamental, sendo valorizada a ideia de processo e contexto (Junqueira, 2000, p.38). Sua importância está ligada a construção de políticas públicas de corte social (Marques, 2007, p.2).

A rede se expressa como um conjunto de pessoas e organizações que estabelecem relações em resposta às demandas e necessidades da população de maneira integrada, respeitando o saber, a autonomia, preservando a identidade e competência de cada membro, constituindo um meio de tornar mais eficaz a gestão das políticas sociais, otimizando a utilização dos recursos disponíveis, fazendo com que cada vez mais se integrem, tanto na concepção das ações intersetoriais quanto na execução, para garantir à população seus direitos sociais (Junqueira, 2000, p.40).

O Estado, enquanto descentraliza seu poder, possibilita a criação de novos formatos organizacionais, que constituem uma resposta da sociedade civil às demandas de alguns de seus segmentos. A rede é uma construção coletiva que se define a medida que é realizada, concretizada, superando as determinações sociais mediante o estabelecimento de parcerias entre sujeitos individuais ou coletivos, articulando-os, viabilizando a participação e a democratização da tomada de decisão na gestão das políticas sociais (Junqueira, 2000, p.40).

Os fatores que diferenciam as redes sociais das redes espontâneas referem-se aos objetivos, juntamente à intencionalidade nos relacionamentos co-

muns, conscientes e compartilhados (Neves, 2009, p.151). A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais, onde a ação intersetorial, enquanto uma nova possibilidade de resolvê-lo deve considera as peculiaridades da população sobre a qual incidem e do território em que está localizada (Junqueira, 2000, p.42).

A importância da intersetorialidade repousa na incorporação da ideia de integração, de território, de equidade, dos direitos sociais, onde as políticas sociais devem superar a fragmentação das ações e resultados encaminhando soluções dialógicas e planejadas considerando o cidadão na sua integralidade, articulando saberes e experiências, práticas e avaliações de procedimentos para alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social (Junqueira, 2000, p.42).

A discussão sobre as intervenções em redes ganha mais importância na proposta de remodelamento do Estado, devido a crescente escassez de recursos e aumento da demanda por serviços sociais, proporcionando maior racionalidade e efetividade às ações, potencializando os recursos existentes na comunidade, elemento essencial diante da crise fiscal. Com a gestão em redes pretende-se assegurar a efetividade das políticas públicas, tradicionalmente caracterizadas por ações setoriais, desarticuladas, centralizadoras e hierárquicas, superando a fragmentação da atenção às necessidades sociais, o paralelismo de ações, centralização das decisões, informações e recursos (Vitoriano, 2011).

Em um único território podem existir variados tipos de redes, que são definidas pelo tipo de vínculos estabelecidos e finalidades a que se destinam. No caso das políticas sociais, as redes tem se mostrado como alternativa para intervir nos aspectos multidimensionais do empobrecimento, que afeta as condições objetivas de vida e de sobrevivência dos cidadãos e de suas famílias, em função do processo socioeconômico e político da globalização da economia (Bourguignon, 2001).

Enquanto alternativas necessárias para as políticas sociais, deve-se definir o que se entende por rede na área social, dos serviços de atenção às necessidades da família, criança e adolescente, que deve atender ao princípio de proteção integral, no âmbito da gestão municipal, buscando responder a dois grandes desafios: como implementar um projeto articulado e integrado e como fazer uma gestão ousada e competente destas ações (Bourguignon, 2001).

As políticas públicas básicas, como a educação, saúde, habitação, cultura, lazer, trabalho, dentre outras, mantém organização hierarquizadas, setoriais, desarticuladas, centralizadoras, focalizadas, mantendo uma rede própria de insti-

tuições e ou serviços sociais, com entidades estatais e privadas, com atenção fragmentada às necessidades sociais, com rígidas normas, regras e critérios no desenvolvimento dos programas sociais, fragilizando o usuário, sujeito do conjunto das atenções na área social. (Bourguignon, 2001).

A sistematização da gestão em rede surge no campo social como uma nova forma de regulação, enfatizando a parceria entre diferentes enclaves sociais (Estado, mercado e sociedade civil), buscando soluções aos reflexos das expressões da questão social, com o acirramento das desigualdades, geradas pela sociedade capitalista, propondo novas alternativas de desenvolvimento, tanto econômico como social (Andion, 2003, p.1041).

O estabelecimento de redes no campo social deve contribuir com o fortalecimento do Estado e sua regulação, tendo por escala o humano, a atenção às suas necessidades, considerando o território em que está situado, as potencialidades existentes, representadas pelas entidades locais e as características subjetivas da população, devendo ser também apreciadas a participação cidadã, favorecendo a inclusão da sociedade civil na gestão e controle social da coisa pública (Andion, 2003, p.1045).

O território, marcado pelos valores culturais, econômicos e ambientais, formado pelas relações sociais, não representa apenas uma das dimensões da mudança social, é onde de fato ocorrem as mudanças, que podem ocorrer atendendo a movimentações externas com objetivos utilitaristas, sem vantagens significativas para a qualidade de vida dos sujeitos da região, como podem partir da motricidade gerada pelos próprios sujeitos e atores sociais aí instalados, com o estabelecimento de relações de reciprocidade e solidariedade cívica organizada, de cooperação entre indivíduos, grupos e instituições de diferentes esferas da sociedade (Andion, 2003, p.1044-1045).

Pode-se identificar duas formas de constituição das redes em determinado território, as informais, também conhecidas como primárias e de vizinhança, constituídas por laços de solidariedade e as institucionais, que possuem caráter formal, podem ter por finalidades a compra de bens e serviços, assim como a troca de informações e conhecimentos técnicos, operativos e culturais (Andion, 2003, p.1048).

As redes institucionais para que se estabeleçam precisam atender a alguns critérios, dentre os quais destaca-se: definição formal de interesses comuns; cooperação com base nas necessidades locais; organização de ações com vista a atenção regional; interação entre entidades estatais e privadas estruturadas e organizadas com foco a um objetivo ou vários; estabelecimento de

ações planejadas e formatadas visando a integração nacional, agregando várias redes formais. Esses critérios devem ser frequentemente monitorados e avaliados por todos os atores que constituem a rede, com o objetivo de proporcionar melhoria das condições de proteção social (local, regional e nacional) de todos os cidadãos do território (Andion, 2003, p.1049-1050).

Na realidade, grande parte da população vive e transita em muitas redes, que tem por função a proteção pessoal, o desenvolvimento social e profissional e a inserção no mundo da cidadania (Guará, 2010, p.20). O próprio desenvolvimento intelectual, afetivo, emocional e físico da pessoa se realiza tendo por referência uma enorme quantidade de redes e processos de socialização (Bock, 2008, p.182).

A construção de uma rede representa confiar em relações humanas articuladas entre pessoas e grupos, onde a diferença de cada participante seja percebida como algo salutar para se alcançar os objetivos que deram origem a formação em rede, numa ação de complementaridade e colaboração, ajustando intenções mais coletivas e produtivas para todos (Guará, 2010, p.15).

As redes podem ser classificadas em vários tipos, a que apresentamos a seguir traz o reconhecimento da importância das redes informais, que são construídas a partir do espaço doméstico, da família, da rua, da pequena comunidade (Guará, 2010, p.20).

1) Redes primárias:

As redes primárias indicam formas específicas de interação entre os indivíduos de determinados agrupamentos (Neves, 2009, p.150), independem da presença ou contato com as redes mais estruturadas, se organizam de modo espontâneo para apoio mútuo e solidariedade, definidos por relações de afetividade, parentesco, amizade, vizinhança e entre indivíduos de uma mesma comunidade, costumam ser mais duradouras (Guará, 2010, p.22).

2) Redes de serviços sociocomunitários:

Podem ser compreendidas como redes microterritoriais, expressam o grau de coesão e confiança social ativa de seus habitantes, evidenciando o capital social acumulado por eles (Guará, 2010, p.23). O capital social corresponde à confiança social, à capacidade, não monetária, de uma determinada região construir redes de reciprocidade e solidariedade cívicas organizadas, podendo prover o desenvolvimento, inclusive econômico, da região (Andion, 2003, p.1044).

Como uma extensão da sociabilidade primária, possui maior grau de organização que essa, construindo sua identidade na relação comunitária cidadã, mediante a solidariedade do compromisso e da responsabilidade compartilhada, buscando atender as necessidades que surgem como resultado da inexistência ou ineficiência das políticas sociais públicas. Atualmente, a rede de serviços sociocomunitários vem ganhando crescente importância como parceira privilegiada do Estado no enfrentamento da questão social, articulando-se com movimentos de defesa de direitos (Guará, 2010, p.24).

3) Redes sociais movimentalistas

Por seu caráter instituinte de novas demandas de justiça social, as redes sociais movimentalistas ou de compromisso social oxigenam as demais redes nascidas na comunidade, expressando-se em movimentos sociais de defesa de direitos, de vigilância e luta por melhores índices de qualidade de vida, mobilizando pessoas físicas e ou jurídicas a partir de um problema que coloca em risco o equilíbrio da sociedade (Guará, 2010, p.25), tais como a educação, a saúde, a habitação, dentre outras, defendendo a democracia e a participação popular (Bourguignon, 2001).

Os conselhos de direitos e políticas públicas devem articular e apoiar esse tipo de rede, qualificando e efetivando o atendimento as suas demandas, mediante a realização de fóruns de direitos, simpósios e debates, tornando visíveis e problematizando as novas demandas colocadas no cenário social e ampliando a participação da sociedade civil (Guará, 2010, p.25).

4) Redes setoriais públicas

Prestam serviços e programas sociais consagrados pelas políticas públicas (Bourguignon, 2001), representando um dever do Estado para com os seus cidadãos. Possui uma estrutura hierarquizada no ordenamento de atividades, serviços, projetos e programas, onde o termo rede é utilizado para definir sistemas institucionais de gestão, tendendo a padronizações e ao enrijecimento na sua oferta à população, resultando em baixa eficiência em atender as necessidades das populações mais vulneráveis (Guará, 2010, p.26).

5) Rede privada

É a relação estabelecida de modo formal com finalidade de negócio, visando ganho financeiro, são organizadas como rede de empresas, consórcio de empresas, polo, cluster (aglomeração competitiva) ou sistema produtivo local (ou sistema econômico local) (Andion, 2003, p.1049), para a geração e o fornecimento de produtos e serviços.

Contemporaneamente, organizações tem se organizado em forma de redes que se estruturam na lógica da cadeia produtiva, por meio de uma rede de fornecedores e distribuidores (Guará, 2010, p.27), sistematizando processos de terceirização e nova divisão do trabalho, produção globalizada de vários insumos de um mesmo produto em várias partes do mundo.

A rede privada oferta ainda serviços mais especializados e de cobertura ampla, focalizados nos segmentos mais providos economicamente, sendo, no entanto, estendida aos trabalhadores do mercado formal mediante convênios, (Guará, 2010, p.27) possibilitando a população com menores rendimentos a outras opções de atendimentos de educação, saúde, previdência social, cultura, entre outros (Bourguignon, 2001).

6) Rede intersetorial

Articulam o conjunto das organizações governamentais, não governamentais e informais, comunidades, profissionais, serviços, programas sociais, setor privada e redes setoriais com a finalidade de priorizar o atendimento integral às necessidades dos segmentos mais vulneráveis, otimizando as ações públicas para o enfrentamento da pobreza (Bourguignon, 2001).

3.2

As redes socioassistenciais

Quando a política de assistência social se refere à rede socioassistencial a alusão é as redes secundárias de proteção, dentre as quais está à rede intersetorial, sendo que, dentro do papel acolhedor que deve desempenhar está o fortalecimento da sociabilidade primária ou redes informais (Castel *apud* Teixeira, 2008, p.61), cuja instituição principal é a família.

A política de Assistência Social, como uma das formas de intervenção estatal na "questão social", vem assumindo destaque na proteção social brasileira com a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no qual são explícitos os dois principais mecanismos de sua operacionalização, os programas de transferência de renda e a "nova" relação Estado e sociedade civil assentada na necessidade de construção da rede socioassistencial, como um dos elementos estruturantes do sistema (Sitcovsky, 2010, p.148). O que gera certa preocupação, por vezes, é o caráter salvacionista que vem sendo atribuído a Assistência Social no séc. XXI, que tem adquirindo a condição de mecanismo integrador, em lugar do papel desempenhado pelo trabalho assalariado (Mota et al., 2010, p.196).

Um elemento importante a se observar refere-se à organização da rede socioassistencial, compreendendo-se o significado político deste processo, pois se trata de um movimento que onde o funcionamento da política de Assistência Social está imbricado com o estabelecimento das parcerias com o setor privado. O que pode parecer que implique na coexistência de duas lógicas distintas: a do setor público-estatal e a do setor privado, ainda que sem fins lucrativos (Mota et al., 2010, p.181).

Para que a rede seja propulsora de trabalho sincronizado entre os serviços, programas e projetos e a transferência de renda devem ser construídos canais de diálogo entre as entidades e demais atores sociais que a deve constituir, impedindo que se permaneça a considerá-la apenas o somatório das organizações existentes no território (Couto, 2009, p.216). Canais esses que vão para além dos conselhos, dos fóruns dos segmentos representados no controle social.

O Estado estimula a manutenção das ações institucionais, consciente da gravidade dos problemas sociais existentes no Brasil, com a geração de espaços de colaboração e mobilização social. No entanto, ausenta-se afirmativas de que os governantes se comprometam a investir por tempo indeterminado em entidades privadas de assistência social.

Na legislação recente da política de assistência social são apresentadas conceituações quanto à rede socioassistencial e princípios e diretrizes que orienta sua organização e funcionamento. A NOB/SUAS, no seu capítulo primeiro, alínea c, e a NOB-SUAS/2012, artigo nono, parágrafo único, conceituam a rede socioassistencial, respectivamente, como:

Um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação

dentre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (Brasil, 2005, p.94).

Considera-se rede socioassistencial o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS (Brasil, 2012, p.5).

Essa conceituação, presente nos documentos normativos da assistência social pressupõe a articulação dentre todas estas unidades de provisão de proteção social sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

A PNAS/2004 não apresenta conceituação fechada do termo, mas, de imediato, atribui como competência dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica (Brasil, 2004, p.35) e, no seu subtítulo 3.1.1, que trata da matricialidade familiar, referindo-se aos serviços de proteção social, básica e especial, voltados para a atenção às famílias, afirma que devem ser, preferencialmente, prestados em unidades próprias dos municípios, resalvando também poderem ser executados em parceria com as entidades não governamentais de assistência social, integrantes da rede socioassistencial (Brasil, 2004, p.43). Ou seja, os referidos documentos normativos apresentam coerência com a PNAS/2004, no que embasa-se a seguinte conceituação:

A formação de redes é apontada como um imperativo, a fim de evitar a superposição e ou paralelismo das ações, com a conseqüente dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros. As parcerias entre as instâncias governamentais e não governamentais devem levar à superação de relações pontuais e de pequeno alcance, ante os objetivos definidos na LOAS e que se reforçam na PNAS. Os critérios de seleção das entidades para o estabelecimento de convênios, os padrões de qualidade dos programas e serviços, entre outros, devem ser definidos de modo claro entre as instâncias envolvidas, com a finalidade de superação da relação público-privado de forma clientelista.

A rede socioassistencial constitui o sistema de operacionalização da assistência social no Brasil, sendo integrada por entidades públicas e privadas referenciadas a essa política pública, ofertando benefícios, serviços, programas e projetos, de modo articulado e hierarquizado em proteção básica e especial e por níveis de complexidade, sendo competência do Estado, representado pelos níveis de governo, a gestão do sistema de modo organizado, com qualidade e resultado na provisão das seguranças socioassistenciais.

A PNAS/2004 distingue a metodologia de rede como estratégia garantidora do sistema, para a qual convergem a integralidade, a subsidiariedade e a complementaridade, onde os equipamentos CRAS e CREAS possuem grande relevância no reconhecimento das necessidades dos usuários da assistência social e induzindo a rede no território onde estão localizados, vitalizando respostas conjuntas aos problemas diagnosticados, contribuindo ainda para o monitoramento e avaliação dos resultados (Couto, 2009, p.215).

Cabe salientar que ao equipamento CRAS cabe à gestão territorial da rede socioassistencial, o que pressupõe: adequado conhecimento do território; organização e articulação das unidades da rede socioassistencial; oferta integrada de serviços, programas, projetos e benefícios. Esses são alguns dos motivos que exigem a instalação desse equipamento próximo ao território considerado de vulnerabilidade e risco (Brasil, 2015, p.7).

Os serviços e as entidades que os executam, no território, referenciados ao CRAS e articulados ao PAIF, devem ser considerados dentro do fluxo e procedimentos socioassistenciais, o que, infelizmente, no município pesquisado não ocorre com frequência (Brasil, 2015, p.9).

Objetivando a provisão e ampliação equânime do acesso dos usuários as ações socioassistenciais, serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, assegurando a centralidade na família e garantindo a convivência familiar e comunitária, a Política Pública de Assistência Social tem por diretrizes:

- I - Descentralização político-administrativa, (...) garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV - Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (Brasil, 2004, p.32).

Essas diretrizes refletem o que a literatura que trata do processo recente de reformas do sistema brasileiro de proteção social tem apontado como tendências centrais, incorporando ideais de justiça social, democracia e participação social, valorizando a família e estimulando a intersetorialidade (Senna, 2013, p.246).

São as diretrizes mesmas presentes no artigo quinto da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e devem ser percebidas como norteadoras às ações e procedimentos que se queira colocar em movimento na Política de Assistência

Social, orientando a criação de programas e serviços que tem a intersectorialidade como essencial a sua implementação, como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Bolsa Família (PBF), como mecanismo capaz de superar a histórica fragmentação da intervenção do Estado e conferindo efetividade ao que é desenvolvido (Senna, 2013, p.247).

Além desses programas específicos, preceitua-se que nos dois níveis de organização da proteção social prestada na dimensão da assistência social, qualificados como básico e especial, sejam criadas redes, articulando as unidades públicas e organizações da sociedade civil (Vitoriano, 2011).

Importante salientar que aqui a referencia que se faz não é especificamente a intersectorialidade enquanto interação entre setores ou áreas de atuação distintas das políticas públicas, mas a rede socioassistencial, ou seja, a rede cujo locus de atuação é a política de assistência social. Claro que o princípio da intersectorialidade deve orientar a organização dessa rede, considerando os valores que lhe são subjacentes.

No entanto, deve-se reconhecer que, além da criação de rede em que sejam articuladas ações específicas de cada nível de proteção, mostra-se essencial que sejam estabelecidos procedimentos que gerem uma sinergia entre eles, visando à proteção integral. A mobilização das entidades deve, incluindo a realização do controle social nos CAS, integrar as ações propostas pelo Estado objetivando a proteção social, visando à qualidade dos serviços e efetividade dos resultados.

Observa-se que, diante do histórico monopólio das ações assistenciais pelas entidades filantrópicas ou organizações da sociedade civil (Vitoriano, 2011), possa haver se estabelecido um receio quanto à manutenção ou ruptura nesse status, criando embargos ao diálogo entre as duas instâncias, entidades públicas e privadas. Porém, essa interlocução se faz necessário para a efetiva garantia da proteção social, tanto entre as políticas públicas, como entre as organizações que devem, além da participação na realização do controle social, ter suas ações integradas ao proposto pelo Estado objetivando a integralidade das atenções, a equidade, a qualidade dos serviços e a efetividade dos resultados.

A participação da rede socioassistencial privada no atendimento às demandas pode beneficiar o sistema com a experiência acumulada na operacionalização da assistência, cabendo ao Estado garantir o caráter público da rede e a inclusão de todos os usuários, sem qualquer tipo de discriminação, na perspectiva da universalização dos direitos sociais (Couto, 2009, p.208).

Quando se discorre sobre rede socioassistencial almeja-se mais do que a articulação das pessoas ou do uso dos serviços presentes nas várias políticas setoriais, objetiva-se a conectividade das ações, integradas, visando a construção e manutenção de um sistema de proteção social, gerando espaços de diálogo e novos saberes, criativos e que atribua maior efetividade dos resultados com respeito a cidadania (Neves, 2009, p.150). A intersectorialidade transcende um único setor social, deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir um acesso igual dos desiguais (Junqueira, 2000, p.42).

O vínculo de pertencimento (Guará, 2010, p.14), inerente à sociabilidade, é um dos atributos que deve estar presente na construção da rede socioassistencial e da ação intersectorial, caso contrário, reproduz-se a hierarquização inerente e necessária às gestões setoriais e as decisões passam a ser percebidas como unidimensional de uma única política, não estabelecida com o acordo de todos, instituições, gestores e profissionais. O que se afirma é que os participantes desse processo devem se sentir corresponsáveis e partes dele, integrados, desejando-o enquanto objetivo, apesar de pertencerem a setores e organizações diferentes, estabelecendo os sentidos de confiança, colaboração e vinculação, a partir do estabelecimento de relações horizontais e estruturas flexíveis (Neves, 2009, p.155).

A rede socioassistencial deve ser o canal que permita à assistência social, assim como a política social como um todo, realizar o princípio organizativo da intersectorialidade, ultrapassando soluções setorializadas, a fragmentação do cidadão, devido à desarticulação da política pública, reiterando o paralelismo de ações e a ausência de coordenação. A construção da rede exige a articulação de saberes e experiências, considerando a singularidade da população que se deseja beneficiar, afim de que se alcance resultados integrados, juntando políticas e outras dimensões de cidadania, com sujeitos de setores sociais diversos (Schutz, Miotto, 2010, p.60-62).

A construção da rede socioassistencial exige novas relações socioinstitucionais, uma nova cultura e formato de decisões entre Estado e sociedade, de natureza democrática, no estabelecimento de ações compartilhadas na provisão de bens e serviços, visando à melhor qualidade de vida dos cidadãos, o que requer reordenamento da gestão das políticas públicas: descentralização, democratização e compartilhamento. Esse permite o fortalecimento dos municípios na tomada de decisões, com maior autonomia, distribuição e otimização no uso dos

recursos e gastos públicos e maior participação popular (Góes, Machado, 2013, 628).

A ação intersetorial exige a introdução de uma nova cultura no fazer social público, caracterizada pela socialização do poder, negociação, autonomia, flexibilização, compatibilização de tempos heterogêneos e múltiplos atores (Carvalho, 2010, p.9), exigindo compromisso de todos que a propõe, considerando que a regulamentação e instituição desse modo de operacionalização se mostram insuficientes para que a faça acontecer de fato.

Para que as ações aconteçam de forma concatenada, em regime de complementaridade, articulação, integração e parceria, o poder deve ser socializado, mediante a ênfase em processos de circulação e socialização de informações e conhecimentos, prerrogativa também reconhecida pela política de assistência social quando afirma enquanto diretrizes para a concepção dos sistemas de informação no SUAS (NOB-SUAS/2012, art. 96): o compartilhamento da informação nas três esferas de gestão estatal e entre todos os atores do SUAS, trabalhadores, conselheiros, usuários e entidades; a compreensão de que a informação no SUAS não se refere apenas à informatização e sim a uma cultura a ser disseminada na gestão e no controle social; o acesso da população a informação de maneira compreensível; a transparência e acessibilidade; a construção de aplicativos e subsistemas flexíveis que respeitem as diversidades e particularidades regionais; e a interconectividade entre os sistemas (Brasil, 2012, p.27).

Cabe ressaltar que a classificação dos beneficiários da assistência social como usuários, ou seja, como protagonistas, sujeitos de direitos, deixando de ser destinatários e passando a ter voz, habilitados a opinar sobre as ações e serviços que lhes dizem respeito, representa um avanço da PNAS/2004 (Alchorne, 2013, 26).

Nesse processo de construção da rede socioassistencial, o Estado, de acordo com a NOB-SUAS/2012, deve ser o principal impulsionador mediante a assunção da responsabilidade em:

Implantar sistema de informação, instituir e garantir capacitação para gestores, trabalhadores, dirigentes de entidades e organizações, usuários e conselheiros de assistência social e assessorar e apoiar as entidades e organizações visando à adequação dos seus serviços, programas, projetos e benefícios (Brasil, 2012, p.5).

Estabelecer padronizações para avaliação e monitoramento da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial mediante as normativas e diálogo com as demais áreas técnicas e articulações intersetoriais de forma a ampliar o conhecimento sobre os riscos e as vulnerabilidades que afetam as famí-

lias e os indivíduos em um dado território, colaborando para o aprimoramento das intervenções realizadas. (Brasil, 2012, p.27).

A responsabilidade estatal é para com todos aqueles que estão envolvidos no processo de construção da rede socioassistencial, que deve ter por norte a gestão social, ou a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos mediante a oferta de serviços sociais e benefícios (Bourguignon, 2001).

No controle social da política de assistência social, um lugar que deve ser reconhecido como de constituição de redes são os fóruns de representantes de usuários, de trabalhadores e de entidades prestadoras de serviços, sendo espaço de articulações e construção de estratégias para se alcançar os interesses comuns.

Outra modalidade de fóruns que se podem propor, como mecanismo de maior participação social e proposição de políticas intersetoriais que otimizem a ação do Estado, são os de políticas públicas, no qual os diversos atores sociais podem se fazer ouvir, apresentando demandas e estratégias de enfrentamento as expressões da questão social, devendo os conselheiros provenientes dos vários conselhos de direitos e políticas públicas se apresentarem como interlocutores nesse processo.

Para que o SUAS se consolide exige-se o estabelecimento de oferta contínua e sistemática de uma rede constituída e integrada, com padrões de qualidade, planejados, pactuados, com financiamento e avaliação, articulada em torno da proteção social (Couto, 2009, p.209).

Outro conceito importante na construção da rede socioassistencial é o de território, reconhecido pela PNAS/2004 como necessário para o desenvolvimento de ações e serviços socioassistenciais (Eufrásio, 2013, p.110). Existem várias vertentes conceituais na análise dos territórios, a utilizada na assistência social provém da geografia e é designada como cultural ou culturalista, que o define como o resultado das formas como os sujeitos se apropriam do espaço através do imaginário social ou identidade social (Eufrásio, 2013, p.108).

Noções de espaço e de território integram um quadro de referência necessário para a abordagem das expressões territorializadas das relações sociais. A noção de espaço evidencia a necessidade de investigar o território a partir de sua utilização pelos sujeitos. O território se caracteriza pela interação entre um “sistema de objetos” e um “sistema de ações” (Santos apud Brasil, 2008b, p.33), ou seja, entre a materialidade e as práticas sociais, colocando em evidência a valorização da história em uma perspectiva crítica (Brasil, 2008b, p.33).

O território não é apenas um ponto em um mapa, com informações quantificáveis numericamente, como os dados demográficos e as divisões políticas, são as relações e o teor em que se estabelecem, o que é produzido socialmente, espaço usado/vivido, síntese dos indivíduos que o ocupa³², pensado juntamente com aqueles que dele se utilizam, fruto da interação entre os homens, ou seja, síntese de relações sociais (Santos, apud Brasil, 2008b, p.33).

Por ser onde se explicita as expressões da questão social, os condicionamentos de múltiplos fatores sociais, econômicos, políticos, culturais conduzindo famílias e indivíduos a situações de vulnerabilidade e risco social, que apesar de serem acontecimentos previsíveis e passíveis de serem avaliados quanto a possibilidade de ocorrência e prejuízos que podem provocar (Castel apud Couto et al., 2014, p.76), as tensões, conflitos e as possibilidades de enfrentamento, o território representa também o domínio das políticas públicas (Couto et al., 2014, p.74).

Considerando o motivo apresentado e o prisma democrático, é no contexto territorial que as ações públicas da área da Assistência Social devem ser planejadas, superando a fragmentação, tendo um alcance universalizante ao apreciar os usuários, a rede de serviços, com monitoramento compartilhado, realizando a vigilância social da violação de direitos e estigmatizações presentes nos territórios de maior incidência de vulnerabilidade e riscos sociais (Couto et al., 2014, p.73).

Tal procedimento, que se inscreve como coronário dos preceitos constitucionais de participação popular, permite a apreensão da dinâmica presente nos espaços territoriais e de seus determinantes, entendimentos e acordos que possibilita orientar e organizar a proteção social da Assistência Social (Silva, 2012, p.82): com ações de proteção socioassistencial de modo universal, gratuitas, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade, à autonomia e escala humana do cidadão.

O cidadão, num horizonte de justiça social, não deve ser submetido pelos organismos públicos a procedimentos vexatórios, devendo ser provido em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, obedecendo ao princípio da integralidade, da intersetorialidade e da equidade, respeitando às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais (Brasil, 2012, p.2).

³² DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL. Disponível em: http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.850861001371046171_iv___diagnostico_socioterritorial.pdf > acessado em: 26/06/2016

A valorização do território possibilita as políticas públicas um olhar integral e territorializado, que permita a percepção da população, das forças, riquezas, dos recursos econômicos, materiais, sociais e culturais, com múltiplas e distintas oportunidades devido às condições diversas de territórios e famílias, ofertando serviços, projetos e programas que deem conta das necessidades dos cidadãos, articulando as várias redes existentes, microterritoriais, sociais e familiares, assegurando proteção social (Carvalho, 2014, p.47-48).

Portanto, o conhecimento do território deve ser mais substancial (Eufrásio, 2013, p.111), qualificando os atores sociais que nele atuam, integrando suas ações as medidas de proteção social, estabelecendo metodologias de abordagem social que permita o diálogo com a população, rompendo com a ênfase nas vulnerabilidades sociais e carências e investindo no reconhecimento e destaque das potencialidades e fortalezas (Carvalho, 2014, p.49), como espaço onde existe vida, contradições, oposições, passividade, onde a assistência social seja capaz de identificar as formas de resistência engendradas pelos que o constituem (Couto, 2009, p.215).

A ação no território, considerada uma inovação, exige cuidados para que não se transforme em uma armadilha, que ao invés de potencializar direitos e o reconhecimento da cidadania, seja usada como reforço a homogeneização de territórios de pobreza, fomentando estigmas e imagens negativas dos territórios considerados vulneráveis, destituindo as populações concentradas nesses locais dos direitos sociais e políticos, disfarçando as causas estruturais que concorreram para o crime, o medo à violência e o desrespeito aos direitos de cidadania, produzindo um novo padrão de segregação espacial nas duas últimas décadas (Couto et al., 2014, p.74).

Azevedo (2007, p.31) afirma ser necessário romper não apenas com a segregação social, que ocorre pelo estabelecimento de guetos, que podem ser de pobres: de característica periférica, marginal, instalados em áreas desprezadas; ou de luxo: saneados, em locais escolhidos, áreas desejadas, de fácil acesso, próximas a equipamentos sociais, como com o que define por mesmidade, um tipo de segregação pela diferença ao qual nos submetemos ou somos submetidos, como por gênero; orientação sexual; geracional; étnica, entre outras, que fortalece aquela primeira.

A segregação é considerada uma característica importante das cidades, sendo as regras de organização do espaço urbano apoiadas basicamente em padrões de diferenciação social e de separação, com variações culturais e históricas, sendo que as transformações recentes nos territórios estão gerando espa-

ços onde diferentes grupos sociais, apesar de muitas vezes próximos, estão separados e tendendo a não interação em áreas comuns com acessos diferenciados à informação, à diversidade de oportunidades, aos equipamentos e bens públicos (Couto et al., 2014, p.75).

A segregação dos territórios impede a convivência entre grupos e classes sociais heterogêneos e contradizem os valores de universalidade, heterogeneidade, acessibilidade e igualdade que fundamentam a construção de espaços públicos democráticos, transformando a participação popular a algo restrito, pontual, instrumental, despolitizante se circunscrita aos espaços próximos aos serviços socioassistenciais. Para que contradiga a essa tendência, os serviços socioassistenciais devem assumir o papel de instrumentos de construção política e crítica de interlocução com as populações em situações de vulnerabilidade e risco social, que não se origina da dinâmica local, mas decisões econômicas desvinculadas da política social, com a precarização e a insegurança do trabalho, o enfraquecimento das instituições de proteção social, o retraimento do Estado e a insuficiência do orçamento para a área social, dentre outros fatores (Couto et al., 2014, p.75-76).

Deve-se pensar a territorialização como categoria importante para a disputa dos bens socialmente produzidos, devendo ser consideradas sua realidade ao se debater a aplicação do fundo público, com a finalidade de fornecer respostas concretas as necessidades sociais da população (Couto et al., 2014, p.77). Para a realização das ações intersetoriais se faz necessário a definição de um território único de atuação, abandonando-se os recortes específicos tradicionalmente feitos por cada política pública (Senna, 2013, p.256), sendo aconselhável que para essa delimitação seja utilizado aquele que já se encontra historicamente consolidado, reconhecido pela população nele presente (Senna, 2013, p.256).

A exigência de um território comum se associa com a de desenvolver as ações de forma intersetorial, definindo os problemas prioritários que devem ser enfrentados conjuntamente, integrando os CRAS com outros setores governamentais e com a comunidade, disponibilizando as informações pertinentes a PNAS, a exemplo as constantes nos instrumentos de monitoramento da política como o CadÚnico, para todos os setores e atores sociais envolvidos na rede socioassistencial e o exame das estratégias desenvolvidas no nível local para a construção da intersetorialidade (Senna, 2013, p.257-259, p.266).

Juntamente com a intersetorialidade, a descentralização, a participação democrática e a rede, o território é um conceito importante para o estabeleci-

mento da vigilância socioassistencial que, de acordo com a LOAS, é uma das funções da política de Assistência Social (Brasil, 2013a, p.12).

3.3 A vigilância socioassistencial

O conhecimento do território e o estabelecimento da rede intersetorial, assim como da rede socioassistencial, são essenciais para o estabelecimento da vigilância socioassistencial que, por sua vez, tem a capacidade de dar maior mobilidade a rede e ampliar o conhecimento do território. A vigilância Socioassistencial é um instrumento das proteções da assistência social que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território (Lei 8.742/1993, art. 6º-A³³).

De acordo com a NOB-SUAS/2012, a vigilância socioassistencial é uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, trata das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos e do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (EAGU, 2012, p.76).

Na condição de área de gestão das informações no SUAS, a vigilância permite a identificação das demandas existentes, possibilitando a intervenção equânime da gestão em cada uma, identificando famílias destinatárias da política de assistência e evitando o agravamento de situações de risco e vulnerabilidade (Brasil, 2012, p.26).

Além de produzir informações quanto ao risco e vulnerabilidade presentes no território, a vigilância se ocupa da suficiência dos serviços ofertados, devendo disseminar os resultados dos dados pesquisados com linguagem acessível a todos os atores, de forma que: forneça parâmetros que permitam as equipes dos serviços socioassistenciais avaliarem suas atuações; as equipes conheçam de modo ampliado as características da população e do território, suas demanda e necessidades para o melhor atendimento; favoreça o planejamento e a execução de ações que superem a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea; promova a qualificação da rede socioassistencial nos territórios (Martinelli, Silva, Santos, 2015, p.107).

³³ Acrescido com a Lei nº 12.435, de 2011.

Para implantar a vigilância socioassistencial exige-se um processo de negociação institucional, considerando que é função ainda desconhecida nas estruturas dos municípios (Martinelli, Silva, Santos, 2015, p.107), gerando uma diversidade de entendimentos e inquietudes entre profissionais e gestores. Exige que se compreenda a institucionalização da assistência social, para além do estabelecimento de responsabilidades, princípios e diretrizes, como a prioridade em estabelecer sua capacidade de ação respaldada na identificação concreta das necessidades que devem ser atendidas por ela, a intensidade e expressão na sociedade brasileira (Brasil, 2013a, p.13).

Orienta-se pelo caráter de cidadania em garantir a cobertura de atenção a todos que apresentam as mesmas necessidades, devendo a vigilância levantar também aqueles que não estão sendo atendidos pela ação do Estado, reconhecendo as demandas e responsabilizando-se pelos resultados (Brasil, 2013a, p.13-14).

A vigilância socioassistencial deve produzir conhecimentos para o planejamento institucional e da ação dos profissionais (Brasil, 2013a, p.13-14), tendo sido o monitoramento das informações estruturado com a criação de instrumentos de coleta junto à rede de serviços de proteções sociais básica e especial, como o Registro Mensal de Atendimento (RMA). No entanto, apesar de considerar os dados exigidos pelas instancias federais de gestão, o diagnóstico deve compreender aquelas informações que possuem importância local, atribuídas pelos técnicos e serviços (Martinelli, Silva, Santos, 2015, p.108).

A estruturação da vigilância socioassistencial exige investimentos em recursos humanos e equipamentos e muitos municípios ainda não dispõem de recursos para o desenvolvimento de softwares de monitoramento, integração e análise de dados, comprando alguns ofertados no mercado que não se mostram tão adequados, o que, juntamente a pouca compreensão por parte de gestores quanto a importância da vigilância, corresponde a um dos limites a sua implantação (Martinelli, Silva, Santos, 2015, p.109).

O desafio é tornar a vigilância operacionalizada no próprio cotidiano de atendimento dos profissionais nos equipamentos da rede socioassistencial, mantendo a regularidade e a qualidade das informações prestadas. O objetivo deve ser não levantar apenas informações quantitativas quanto aos serviços, recursos investidos e populações atendidas, de caráter gerencial, mas também para pesquisar aspectos que apontem os fenômenos sociais que produzem as necessidades, produzindo conhecimento crítico que contribua com a intervenção (Martinelli, Silva, Santos, 2015, p.109), tendo presentes a complexidade das diversida-

des e desigualdades na sociedade brasileira (Brasil, 2013a, p.14). no entanto, apesar da vigilância se realizar diariamente no fazer profissional, a preocupação com a coleta de dados não deve causar prejuízos a dimensão relacional da atenção social, do atendimento (Brasil, 2013a, p.40).

A vigilância socioassistencial deve permitir um processo de reconhecimento do território, desenvolvendo formas criativas, não convencionais, que permitam adentrar esse território e conhecer seus determinantes históricos e sua trajetória sociocultural, superando leitura subjetiva, individual, pontual de vulnerabilidade e risco social, evitando que o particular seja tomado como geral (Brasil, 2013a, p.17).

O conhecimento socioterritorial possibilitado pela vigilância permitirá adequar o funcionamento dos equipamentos da assistência social à realidade local. Um dos critérios a serem atendidos refere-se a localização dos equipamentos que devem estar instalados próximos dos territórios de incidência de vulnerabilidade e risco social, facilitando a acessibilidade dos usuários, independentemente de transporte público e de seu custo (Brasil, 2013a, p.21).

A vigilância socioassistencial envolve também o reconhecimento da presença ou ausência das políticas públicas no território, da oferta de serviços públicos com que contam as populações e das sociabilidades construídas (Brasil, 2013a, p.21).

A LOAS, no seu artigo 2º, inciso II (acrescido pela Lei nº 12.435/2011) e a NOB-SUAS/2012, artigo 1º, conferem centralidade a informação, ao estabelecer a vigilância socioassistencial enquanto um dos objetivos ou funções da política de assistência social, refletindo a necessidade percebida pelo Estado em prevenir as situações de vulnerabilidade social e como ferramenta para combater a incidência sobre famílias e indivíduos (EAGU, 2012, p.38).

Busca-se com a vigilância socioassistencial o uso coerente e consistente das informações com as demandas e diretrizes da política de assistência social, evitando-se sua utilização de forma autoritária como auditorias e fiscalizações quanto aos usuários, aos trabalhadores e às organizações prestadores de serviços socioassistenciais (Brasil, 2013a, p.23). Representa a constituição de um conhecimento sobre os processos, às dinâmicas e as determinações que configuram as situações atendidas e vivenciadas no cotidiano da gestão (Brasil, 2013a, p.23), devendo os dados compilados compor a definição das linhas de atuação do Estado na política de assistência social, consistindo em atividades de planejamento e gestão dos serviços socioassistenciais, possibilitando conheci-

mentos que contribuam para a efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social (EAGU, 2012, p.38).

A vigilância socioassistencial surge da necessidade de possuir uma visão social que compreenda as demandas como parte de um contexto social coletivo, não bastando à identificação das situações e, também, porque e como as necessidades e demandas se configuram territorialmente, para produzir respostas de proteção social e de defesa de direitos socioassistenciais. A superação da pobreza depende, não somente de atenção à necessidade de renda como, do atendimento a necessidade de acolhida e convívio familiar e comunitário, no que exige-se a presença de uma rede de serviços (Brasil, 2013a, p.26).

Com a vigilância socioassistencial busca-se estabelecer parâmetros mais consistentes que definam as seguranças que a assistência social tem por finalidade prover, cuja dificuldade de conceituação reflete à de se definir a vulnerabilidade e risco social nas políticas sociais, visando à superação da concepção emergencial da assistência que contribuiu para que fosse vista como paliativa (Pereira, 2001, p.218), que tratava os efeitos da questão social sem assumir um papel de criticidade capaz de atribuir soberania ao cidadão.

Deve-se considerar que a proteção social extrapola a focalização no indivíduo e a ação compensatória, possui caráter preventivo e requer situar a assistência social de forma crítica, refletindo seu impacto na conjuntura e estrutura social. Esse aspecto exige da vigilância socioassistencial uma visão de totalidade, resultando em processos e produtos que ganhem materialidade na gestão da política, provendo conhecimentos sobre as necessidades de seguranças socioassistenciais nos territórios e as barreiras de acesso e padrões de qualidade (Brasil, 2013a, p.27-28).

Essa visão de totalidade deve ser capaz de construir uma direção e instigar o planejamento, a operação, a avaliação e o controle social (Brasil, 2013a, p.29), induzindo novas formas de atenção e direitos, ao considerar:

- as necessidades presentes no território;
- o potencial dos usuários da assistência social;
- o potencial do território (econômico, cultural, ambiental);
- as parcerias e ou possíveis parceiros presentes no território;
- as políticas setoriais; e
- a rede socioassistencial presente no território.

A vigilância socioassistencial habilita-se a responder tanto sobre as garantias de cidadania que são priorizadas nas provisões socioassistenciais, sua cobertura e acesso universal e a qualidade nos serviços, programas e benefí-

cios, quanto a identificar a incidência territorial das desproteções, medindo a gradualidade das suas ocorrências, as trajetórias e circulação dos usuários na rede socioassistencial e os entraves e barreiras de acesso à oferta de serviços, disseminando as informações (Brasil, 2013a, p.29-31).

A vigilância deve ser pensada em articulação com o processo de controle social da política de assistência social, caso contrário passa a ter um parâmetro departamentalizado, sem conexão com a realidade, ampliando-se em uma dimensão apenas burocrática. Por possuir caráter descentralizado e participativo, a vigilância, com uma lógica de interligação e uso das informações, exigindo a estruturação da avaliação e monitoramento imbricadas com a oferta das proteções, deve manter sua interface com o controle social (Brasil, 2013a, p.37). Dessa forma sua consolidação firma o compromisso com a cobertura das garantias socioassistenciais e permite que se imprima pressão para a expansão e defesa dos direitos e serviços (Brasil, 2013a, p.38).

O resultado da análise profissional, ancorado nas informações e na sua intervenção, pode originar uma nova prática de ação, uma nova metodologia de como atuar nesse território e com essa população, devendo informar e qualificar a rede em sua totalidade (Brasil, 2013a, p.42).

A efetivação da vigilância socioassistencial requer qualificação de trabalhadores, gestores e demais atores sociais, padronização e integração das informações (Brasil, 2013a, p.61), ação com o estabelecimento de rede, que tende a evitar a constância da multiplicidade de registros semelhantes de um mesmo grupo familiar que, ao invés de destacar os aspectos de direito social, mais fragiliza os usuários da assistência social, obrigando-os a verbalizações inumeráveis em inquéritos quanto sua situação socioeconômica e ou cultural.

3.4

A importância da rede socioassistencial privada

Observa-se que, para assegurar integralmente a promoção e a defesa de direitos e seguranças socioassistenciais, deve-se evitar apreender as entidades sociais como contrárias ou nocivas à Assistência Social pública, mas também não podem ser generalizadas como espaços de organização das resistências comunitárias às várias formas de opressão social (Carvalho, 2014, p.71). A PNAS/2004, no que se refere à execução dos serviços e a cooperação entre os órgãos e entidades, assevera a necessidade da conexão entre territorialidade, rede e intersetorialidade, voltada à integração de ações, com sua efetivação e qualidade no atendimento ao usuário da política, pontuando a responsabilidade

Estatual na gestão e execução da política de assistência social, considerando os processos de socialização presentes nos territórios (Brasil, 2010).

A análise e acompanhamento da rede socioassistencial, considerando em sua constituição tanto as instituições governamentais como as entidades privadas, que desenvolve ações complementares à política de Assistência Social, deve permitir a percepção dos aspectos ideológicos e das condições de desempenho desses equipamentos, propondo-se estratégias de monitoramento que salientem o seu caráter transformador, de justiça social, contribuindo para a mobilização e participação social, para o reconhecimento de direitos (Telles, 1999).

A rede socioassistencial, na sua dimensão de ação de organizações privadas de assistência social, possui por função a complementaridade aos serviços ofertados pelos equipamentos governamentais, estabelecidas pelo poder público a partir de decisões políticas tomadas em consonância com a sociedade, sendo o Estado, a partir das várias regulamentações, estabelecidas em resoluções e leis, que confere uniformidade a execução da Política de Assistência Social, o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não Governamentais - ONGs -, Organizações Governamentais - OGs - e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, referente à vida da população em todos os aspectos (MDS, 2004, p. 52). Para cobrir mais de 8 milhões de famílias, o que representa um contingente significativo da população, os CRAS precisam de uma rede socioassistencial de largo alcance, que ofereça um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada (Brasil, 2005) (Sitcovsky, 2010, p.162-163).

Redirecionando o padrão de enfrentamento à "questão social" na conjuntura brasileira dotou-se a política de Assistência Social de uma centralidade no trato das contradições sociais, fragmentando-se cada vez mais a Seguridade Social, fenômeno que possui articulação direta com a denominada crise da sociedade salarial, a precarização das relações de trabalho, redução de mão de obra em função do capital constante, eliminação dos postos de trabalho, o desemprego estrutural e a desregulamentação crescente do trabalho assalariado e protegido. (Sitcovsky, 2010, p.153).

Com o estabelecimento da centralidade da política de assistência social no enfrentamento das contradições sociais, especialmente através dos programas de transferência monetária, as classes dominantes referendam a cultura da equidade e da assistência social como o principal mecanismo de administração da desigualdade, e não como uma das alavancas de efetivação da proteção so-

cial, juntamente com as políticas de previdência social e de saúde (Mota et al., 2010, p.186).

A constituição de 1988 apresenta um significativo avanço ao possibilitar a estender direitos sociais fazendo frente á enormes desigualdades sociais no país, concebendo a seguridade social, com perspectiva de proteção integral que assegure a universalidade da proteção social, como um “conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinadas a assegurar os direitos à saúde, à previdência e à assistência social” (Schutz, Miotto, 2010, p.59).

A rede socioassistencial deve ser o canal que permita à assistência social, assim como a política social como um todo, realizar o princípio organizativo da intersectorialidade, ultrapassando soluções setorializadas, a fragmentação do cidadão, devido à desarticulação da política pública, reiterando o paralelismo de ações e a ausência de coordenação. A construção da rede exige a articulação de saberes e experiências, considerando a singularidade da população que se deseja beneficiar, afim de que se alcance resultados integrados, juntando políticas e outras dimensões de cidadania, com sujeitos de setores sociais diversos (Schutz, Miotto, 2010, p.60-62).

Tão importante quanto definir as ações inerentes a política de assistência social, o que foi feito pela resolução CNAS nº 109/2009, a rede socioassistencial exige novas relações socioinstitucionais entre Estado e sociedade, no estabelecimento de ações compartilhadas na provisão de bens e serviços, visando à melhor qualidade de vida dos cidadãos, o que requer reordenamento da gestão das políticas públicas: descentralização, democratização e compartilhamento. Esse permite o fortalecimento dos municípios na tomada de decisões, com maior autonomia, distribuição e otimização no uso dos recursos e gastos públicos e maior participação popular (Góes, Machado, 2013, p.628).

A palavra rede sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços garantindo a atenção integral aos segmentos sociais vulneráveis, atribui, portanto, uma nova direção às ações das políticas públicas de agir conjuntamente no enfrentamento das expressões da questão social (Schutz, Miotto, 2010, p.63).

A rede socioassistencial, avançando adiante de pensar o fortalecimento da sociedade civil organizada ou da rede de serviços privados como desobrigação da responsabilidade do Estado (Mestriner, 2011, p.19, p.23), ante a transferência de recursos por meio das subvenções ou relações convencionais, exige par-

ceria na construção de ações de atenção à cidadania, com planejamento, controle social, com foco na área geográfica e conhecimento da realidade, identificando necessidades singulares da população e definindo os serviços intersetoriais necessários (Schutz, Miotto, 2010, p.64-65).

Essa perspectiva apresenta grandes desafios, dentre os quais a cultura política que permeia as relações dos governos com a sociedade e as políticas públicas, estabelecendo ações sem expectativas, descontínuas, desarticuladas, com recursos mal distribuídos, gerando falta de integralidade na atenção aos direitos sociais (Góes, Machado, 2013, p.629).

É importante salientar que, de acordo com a PNAS/2004, é dever do Estado à execução dos serviços, programas e projetos de atenção às famílias e indivíduos e que as entidades não governamentais de assistência social podem fazer parte da rede socioassistencial mediante o estabelecimento de parceria na execução das ações. Portanto, com a tipificação são definidas ações de execução exclusivas pelos equipamentos estatais, devendo as entidades privadas assumir papel complementar na operacionalização, participação, formulação e controle das ações.

À administração pública compete habilitar-se para a formação de rede, principalmente entre o Estado e a sociedade civil, esse imperativo relaciona-se a evitar a superposição, o paralelismo de ações, a fragmentação e a dispersão de recursos. A integração no SUAS das entidades prestadoras de assistência social independe da realização de convênios, não é apenas de ação complementar, mas também de cogestão da Política de Assistência Social.

A assistência social, representada pelos gestores públicos, pode e deve estimular o estabelecimento da rede socioassistencial. No entanto, se a perspectiva é a intersectorialidade deve evitar projetar a hierarquização que utiliza para dar organicidade à política de assistência social sobre a rede que visa construir pelo viés da intersectorialidade.

A relação estabelecida entre o poder público e as entidades da sociedade civil organizada tem sido alvo de diversas normatizações e legislações, além da resolução CNAS nº 109/2009 que possibilita a supervisão da rede conveniada e a NOB/SUAS, que disciplina a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais, das quais destacamos: o Decreto Nº 6.308/2007, que dispõe sobre os atos constitutivos que definem as entidades e organizações de assistência social e define a inscrição das mesmas no Conselho de Assistência Social (CAS) como essencial para que integrem o Sistema

Único da Assistência Social – SUAS; a resolução CNAS nº 16/2010³⁴, que define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal; a Lei nº 12.101/2009, que dispõe sobre a certificação das entidades beneficentes de assistência social e regula os procedimentos de isenção de contribuições para a seguridade social, definindo deveres das entidades para com os respectivos ministérios a que sua ação está vinculada, dentre outras.

O nosso foco de estudo é a rede socioassistencial privada constituída de entidades que tem sido designadas como filantrópicas, ONGs, OSCIPs, filantropia empresarial, organizações sociais, terceiro setor³⁵ (Montaño, 2005), etc., buscando apreender o modo pelo qual tem se adequado à Assistência Social enquanto política pública e assumindo funções complementares à mesma, na perspectiva do direito social.

De acordo com a NOB/SUAS, a rede socioassistencial é constituída por iniciativas governamentais e da sociedade civil que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, hierarquizados nos tipos de proteção social básica e especial e por níveis de complexidade, o que deve ocorrer de modo articulado (Brasil, 2005, p.90).

Quanto à organização, a rede socioassistencial pressupõe a oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos e vulnerabilidades, o caráter público de responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não governamentais, a hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda, porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de

³⁴ Foi revogada pela resolução CNAS nº 14, de 15 maio de 2014.

³⁵ O surgimento do Terceiro Setor ocorre como um fenômeno integrado, complementar do ideário neoliberal, sugerindo criação das “organizações sociais”, que desresponsabiliza o Estado na realização dos serviços aos quais sempre teve reduzida cobertura e alterando o padrão de resposta social à questão social, desonerando o capital e auto responsabilizando o cidadão e a comunidade local, sendo concebido como um tipo de propriedade pública não estatal. No Brasil, na década de 1990, há o reconhecimento pelo estado brasileiro de que as organizações não governamentais (ONG) sem fins lucrativos possuem tipos específicos de recursos e experiências que as qualificam como importantes atores sociais e não apenas como auxiliares das ações governamentais. Nesse período, é desenvolvida uma nova legislação voltada para o “Terceiro Setor”, sob um processo tenso, progressivo e regressivo quanto à conquista e garantia de direitos, tendo em vista a Reforma do Estado em obediência ao Consenso de Washington. Estas leis, como é o caso da Lei do Serviço Voluntário e a Lei que qualifica as OSCIP (Lei 9.790/1999), prevê a parceria de organizações civis com o setor estatal para a realização de ações cidadãs, o que na realidade corresponde ao mascaramento do real objetivo dessa ideologia, que é a focalização e o abandono do Estado do dever de gerar respostas às expressões da questão social.

unidades de referência³⁶, a territorialização da rede de Assistência Social, o caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não governamental, e a referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou ao agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais (Brasil, 2005, p.91-92).

Uma das hipóteses quanto à visão das entidades de que a legislação da Assistência Social tornou-se um pressuposto importante e ou risco para a operacionalização das suas ações, repousa no fato de que não há mais uma obrigatoriedade no repasse de recursos públicos para a gestão privada. A proposta é a oferta integrada dos serviços, sob o comando estatal no qual situa-se a porta de entrada para o Sistema, exercendo as entidades e organizações da sociedade ações de caráter complementar.

As ações das entidades, assim como de todas as organizações que constituem a rede socioassistencial, devem ser identificadas com os níveis de complexidade definidos pela Política de Assistência Social, sendo organizadas de modo hierarquizado e de caráter complementar, o que exige que as entidades de Assistência Social se ajustem aos parâmetros definidos pela Política de Assistência Social, o que pode parecer que a entidade possa vir a perder sua identidade organizacional.

No conjunto das entidades de assistência social, como em toda a sociedade civil, o modo de operacionalização da política de assistência social revela projetos distintos para a proteção social de assistência social, a ausência e ou omissão do Estado em prover a sociedade de serviços e recursos de proteção social, estimulou o surgimento de respostas isoladas da sociedade (Sposati et al., 2013, p.251).

De acordo com o Censo SUAS de 2012, no Brasil há mais de 16 mil entidades sociais nos conselhos municipais com inscrições aceitas no cadastro da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), sendo que a maioria delas encontra-se na região sudeste do país (53%). Segundo o Censo SUAS 2010, funcionavam 9.398 instituições privadas no desenvolvimento da área de assistência social, atuando sua grande maioria, em torno de 61,4%, em serviços de

³⁶ Refere-se aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e aos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), cuja implantação é manutenção é de inteira responsabilidade governamental.

convivência e fortalecimento de vínculo para crianças, adolescentes e jovens (Sposati et al., 2013, p.249).

Depende dos entes federados a consolidação do SUAS com o desempenho da função de regulação na prestação de serviços socioassistenciais, de modo a garantir que os direitos do cidadão, em padrão de dignidade e resolutividade, sejam afiançados nos serviços prestados na assistência social, tanto pela ação direta estatal quanto pelos que operam mediante subvenções, convênios e isenções públicas (Sposati et al., 2013, p.251).

3.5

A rede socioassistencial da política de assistência social em Duque de Caxias

A rede estatal da política de assistência social no município de Duque de Caxias foi sendo construída de modo gradativo. Considerando dados do Censo SUAS 2015³⁷, observamos que na década de 1990 foram instaladas três (3) Unidades de acolhimento, na primeira década do século XXI foram onze (11) equipamentos: sete (7) Centro de Referência de Assistência Social, CRAS, dois (2) Centro Especializado de Referência de Assistência Social, CREAS, uma (1) Unidade de Atenção a População em situação de rua, CREA POP, e uma (1) Unidade de acolhimento e na presente década apenas dois (2) CRAS. A maior parte dos equipamentos, 56% foram instalados durante as gestões do prefeito José Camilo Zito dos Santos Filho (1997-2000/ 2009-2012). No governo do prefeito Washington Reis de Oliveira (2005-2008) foram 22% e no do atual prefeito Alexandre Aguiar Cardoso (2013-2016) apenas 11%.

No Censo SUAS 2015, o município é considerado de grande porte, contando a Assistência Social com dez (10) Centro de Referência de Assistência Social, CRAS, dos quais 50% estão no primeiro distrito, 30% no segundo, 10% no terceiro e no quarto distritos. Quanto ao equipamento Centro Especializado de Referência de Assistência Social, CREAS, possui três (3), sendo um (1) para população de rua (CREAS POP³⁸), dois localizados no primeiro distrito e um no segundo. De acordo com informações disponibilizadas na página eletrônica (site)

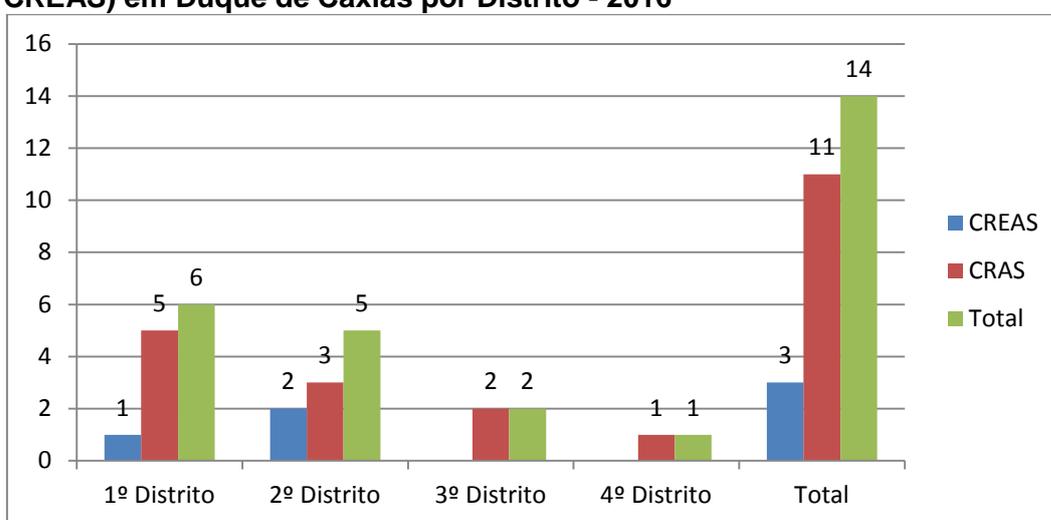
³⁷ Informações levantadas em: Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Vigilância Sociossistencial, Censo SUAS – Bases e Resultados, Censo SUAS 2015. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php> > acessado em 25/05/2016.

³⁸ CREAS POP é a abreviatura que tem sido utilizada nos documentos e site da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias para o Centro POP.

da Prefeitura³⁹, o município possui mais um CRAS, contabilizando 14 equipamentos estatais.

O CREAS POP, localizado na Estrada Velha do Pilar, de acordo com o Censo, possui boa estrutura física, com condições de acessibilidade para os usuários no que se refere à entrada com rampas instaladas na Unidade e aos principais espaços da Unidade (recepção, sala de atendimentos e espaço(s) para atividades coletivas), de acordo com a norma da ABNT. No entanto, nem todo o espaço está devidamente adaptado.

Gráfico 01 - Equipamentos Governamentais de Assistência Social (CRAS e CREAS) em Duque de Caxias por Distrito - 2016



Fonte: Elaborado pelo autor conforme dados coletados no site da Prefeitura Municipal de Duque de Caxias. > acesso em 09/05/2016.

As Unidades de acolhimento presentes no município são na quantidade de treze (13), sendo cinco (5) da prefeitura, das quais quatro (4) ofertando abrigo ou casa de passagem para crianças e adolescentes e uma (1) abrigamento para adultos e famílias em situação de rua e/ou migrantes. Os abrigos mantidos por entidades privadas são oito (8), sendo quatro (4) de atenção a crianças e adolescentes, três (3) para pessoas idosas e um (1) para atendimento exclusivo de pessoas adultas com deficiência. A maior parte das unidades da prefeitura está localizada no primeiro distrito, 80%. A rede estatal de assistência social do município corresponde a 37,5% de todos os equipamentos presentes em Duque de Caxias.

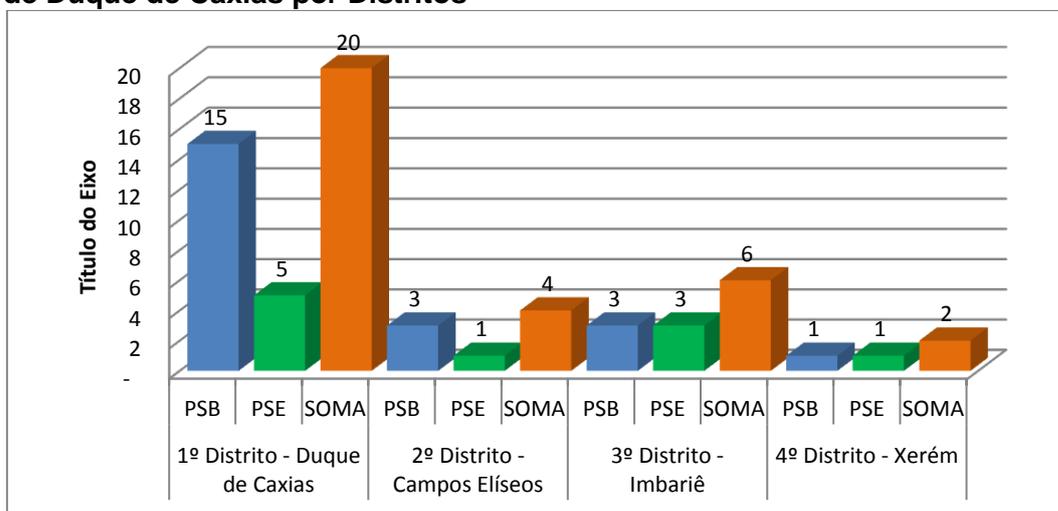
Quanto à rede complementar, formada pelas entidades privadas de assistência social, apesar da histórica presença no cenário brasileiro e do municí-

³⁹ Informações e relação das Unidades (CRAS e CREAS) disponíveis no Site: http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2906&Itemid=548 > acesso em 09/05/2016.

pio de Duque de Caxias, a mais antiga entidade instalada e em funcionamento encontra-se com 43 anos⁴⁰, percebe-se a ausência de informações sobre a rede socioassistencial privada nas documentações estatísticas de divulgação pelo MDS. No Censo SUAS as informações são fugidias, observa-se que em 2010 (Brasil, 2011a) foi à primeira vez que foi feito, por esse instrumento de análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social, um mapeamento das entidades socioassistenciais privadas e em 2011 (Brasil, 2013b) a segunda e última. Nos Censos dos anos seguintes não se falou mais nada sobre a rede. Sintomático é o fato de não haver dados sobre os trabalhadores que atuam na rede, os documentos apresentam percentuais, mas não mostram sequer o valor absoluto de trabalhadores, o que dificulta a análise.

No entanto, o IBGE, na 2ª etapa⁴¹ da Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas (PEAS 2014-2015)⁴², traz a informação de que são 13.659 entidades, no CNEAS⁴³ – Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social, há o registro de 18.664 cadastradas no Brasil, sendo 30 em Duque de Caxias/RJ.

Gráfico 02 - Quantidade de Entidades Privadas da Rede Socioassistencial de Duque de Caxias por Distritos



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016 - Elaborado conforme listagem de entidades disponibilizada pelo CMAS de Duque de Caxias, em maio de 2015.

⁴⁰ Unidade de Acolhimento Mansão da Esperança data sua fundação de 27 de setembro de 1973.

⁴¹ A 1ª etapa da pesquisa foi apresentada no documento: BRASIL, IBGE. As Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: unidades de prestação de serviços socioassistenciais - Primeiros resultados - 2013 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2014.

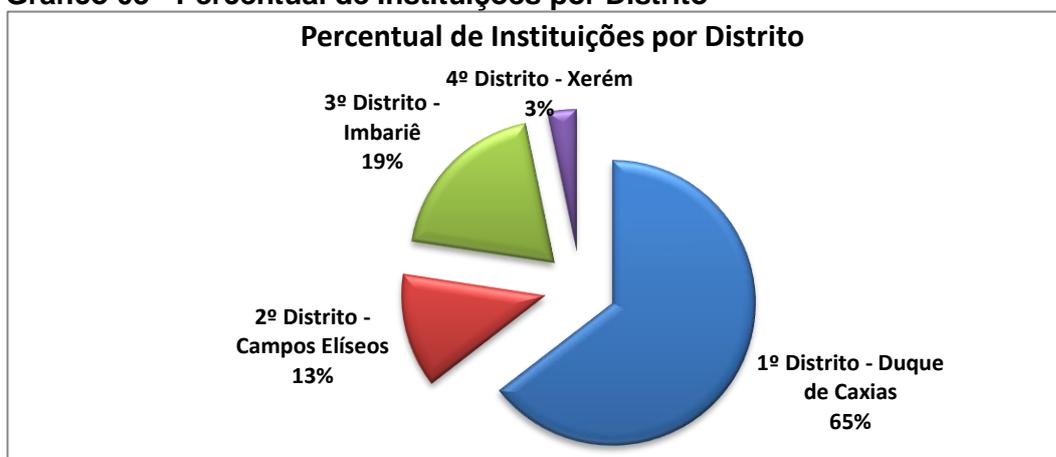
⁴² PEAS 2014-2015 (BRASIL, IBGE. As Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015: unidades de prestação de serviços socioassistenciais / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro : IBGE, 2015.)

⁴³ Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtml/consultapublica/pesquisar.jsf> > acessado em 13/05/2016.

As entidades que compõem a rede socioassistencial privada, atualmente existentes podem ser divididas, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, em: 69% aquelas que realizam ações de proteção social básica e 31% as que constituem a proteção social especial. Do total de entidades, quanto à localização no território, observamos ocorrer à distribuição de modo muito desigual, estando instaladas a maior parte no primeiro distrito, Duque de Caxias, com 69%, sendo secundado pelo terceiro, Imbariê, com 16%, pelo segundo, Campos Elíseos, com 12% e por último o quarto, Xerém, com apenas 3%.

Observamos que no primeiro distrito é onde se concentram o maior número de equipamentos públicos e privados, coerente com a presença de áreas que podem ser consideradas de risco e vulnerabilidade social, favelas ou comunidades em que se faz presente à violência, as condições precárias de saneamento e de acessibilidade da população a bens e serviços sociais básicos, sendo muitas situadas e controladas por criminosos e traficantes⁴⁴.

Gráfico 03 - Percentual de Instituições por Distrito



Fonte Pesquisa de Campo, 2016.

Considerando que os equipamentos das entidades privadas de Assistência Social no município inscritas até maio de 2015 no CMAS-DC correspondem a 62,5% de toda a rede socioassistencial, pode-se afirmar que quase dois terços

⁴⁴ O distrito do município que apresenta o maior número de favelas é o 2º, Campos Elíseos, com um total de 19. No entanto, aquele que apresenta as consideradas mais violentas, afetando o sentido de segurança de seus moradores é o 1º distrito, Duque de Caxias, onde está localizada, por exemplo, a Favela da Mangueirinha, considerada uma das comunidades mais perigosas da Baixada Fluminense. – Vide artigo: Favela em Duque de Caxias, no Rio, é ocupada pela PM - 02/08/2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/favela-em-duque-de-caxias-no-rio-e-ocupada-pela-pm-c01qfe3wn2o5yr0cykdn6x6xa> > acessado em 09/05/2016.

das atenções são garantidas mediante serviços providos pela rede privada, da qual a pesquisa contempla a 33%.

O foco maior de atenção de toda a rede socioassistencial do município é no segmento crianças e adolescentes, mantendo serviços de abrigos provisórios, atividades socioeducativas, complementação escolar, recreativas e culturais, sendo em torno de 80% das organizações, tendo pouco avançado na atenção a outras faixas etárias e necessidades.

Em 2001, pesquisa realizada com a finalidade de conhecer a rede de atendimento à criança e ao adolescente em Duque de Caxias apontava a existência de 34 instituição de atendimento, sendo que a proposta mais frequente era a dos abrigos, adotada por 28% delas, três municipais e nove não governamentais (Neto, 2001, p.20). A presente pesquisa aponta a frequência desse fato, com a diferença de que tem crescido a atenção a outros segmentos etários, que surgem impulsionados por mudanças conjunturais e legais que vem apontando a necessidade de pensar serviços, programas e projetos que os atenda em suas particularidades.

4

Análise das entidades privadas da rede socioassistencial mediante normatizações técnicas e legislações do SUAS

A centralidade do presente capítulo reside em apresentar a sistematização das informações e dados coletados na pesquisa, realizando uma análise do perfil das entidades privadas da rede socioassistencial, tendo por parâmetro a caracterização presente nas normatizações técnicas e legislações do SUAS.

Perquirindo esse objetivo, primeiramente define o local da inquirição justificando sua escolha e em sequência apresenta os resultados da pesquisa como características das entidades.

4.1

Por que a pesquisa em Duque de Caxias – breve histórico

A escolha do município de Duque de Caxias, localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro, a qual possui a maior taxa de concentração populacional do país (75%), com um crescimento exagerado no seu território e com acentuada desigualdade social, com infraestrutura e serviços públicos deficitários (Brotto, 2015, p.98), como lócus da pesquisa não se deu por acaso.

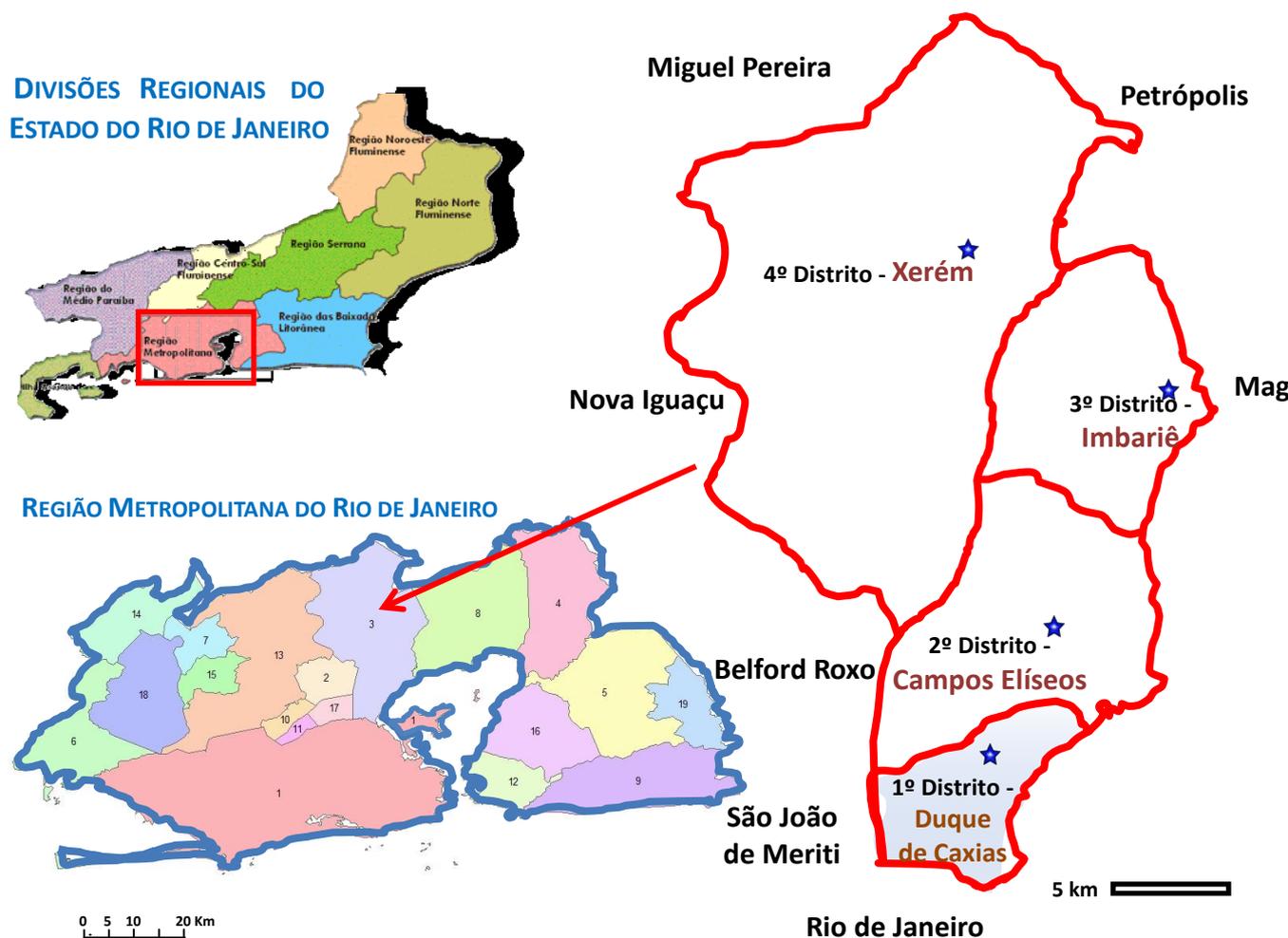
Duque de Caxias, elevado a condição de cidade em 23 de outubro de 1943, é um município que possui uma área territorial de 470,52 km², IDHM⁴⁵ 2010 de 0,711 (considerado alto, por se encontrar entre 0,700 e 0,799), população de 855.048 habitantes (Censo 2010), com densidade demográfica de 1817,24 hab./km², com um crescimento na taxa de urbanização de 99,60%, em 2000, para 99,66% em 2010 (Atlas Brasil, 2013), apesar de apresentar índices altos de desenvolvimento, a região ainda traz os estigmas de local violento e arranjos clientelistas, colocados em movimento por seus gestores municipais (Alves, 2003, p.114).

A preferência se dá ao se considerar a ausência de pesquisas focalizando as entidades de assistência social instaladas no município, seu histórico como região marcada pelo clientelismo e paternalismo na área da assistência social e que a análise das mediações teóricas e históricas presentes referentes às políticas sociais, singularizado no estudo das entidades da sociedade civil que atuam

⁴⁵ O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é uma medida composta de indicadores de três dimensões do desenvolvimento humano: longevidade, educação e renda. – Informações disponíveis no site: http://www.pnud.org.br/idh/IDHM.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDHM > acessado em 06/8/2016.

na Assistência Social, permite a abrangência da compreensão de sua dimensão, mudança e reordenamento institucional.

Ilustração 02 – Localização do Município de Duque de Caxias na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, divisão distrital e limites municipais.



Fonte: Baixar Mapas⁴⁶/ Elaborado a partir de base cartográfica do IBGE.

A abordagem dessa temática justifica-se tomando-se por base a atuação profissional e a militância política do pesquisador no campo da assistência social no município de Duque de Caxias, desde 1995, quando percebe a presença de movimento de mobilização de diferentes segmentos da sociedade civil e do governo para pensar a assistência social, nos moldes que vinha sendo proposta pela lei nº 8.742/1993 (LOAS), quanto à exigência de instalação do Conselho Municipal de Assistência Social. As reuniões eram realizadas em espaços cedi-

⁴⁶ Mapa Da Região Metropolitana Do Rio De Janeiro. Disponível em: <http://www.baixarmapas.com.br/mapa-da-regiao-metropolitana-do-rio-de-janeiro/> > acessado em: 22/07/2016.

dos para tal fim nas dependências de entidades da sociedade civil organizada⁴⁷ e na Secretaria de Ação Social, hoje Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SMASDH), que era localizada no endereço Avenida Presidente Kennedy nº 1041, Jardim Vinte e Cinco de Agosto, Duque de Caxias, no prédio onde também funcionava o Cinema River, tendo resultado na criação da lei que instituiu o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Duque de Caxias em 1997.

Nesse momento, as preocupações das instituições da sociedade civil voltavam-se à manutenção do recurso proveniente dos convênios com a LBA (Lei Brasileira de Assistência), então extinta em 1º de janeiro de 1995, pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, cujos recursos que operacionalizava foram absorvidos pela Secretaria Nacional, do Ministério da Previdência e Assistência Social (SNAS/MPAS) e não havia a operação direta, era apenas um órgão repassador de recursos via convênios (Rede SAC – Serviço de Ação Continuada) (Alchorne, 2013, p.33), que correspondia a um valor per capita para alimentação de crianças atendidas nas entidades de assistência social. Considerando essa conjuntura, tanto o governo municipal como as entidades prestadoras de serviços sociais da sociedade civil, buscaram, em atenção a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993⁴⁸, impulsionar a criação do Conselho Municipal de Assistência Social, o que levou ao surgimento do Fórum Popular e Permanente de Direito da Assistência Social de Duque de Caxias (FPPDAS-DC) em 1997, mantido principalmente pela militância na política dos representantes da ASPAS (Associação Paulo Sexto), entidade da Igreja Católica, e do MUB (Movimento da União de Bairros), que estiveram em franco enfrentamento às ações de cooptação das lideranças comunitárias, que tinham por intuito o enfraquecimento da sociedade civil organizada.

Do Fórum participavam entidades prestadoras de serviços, de defesa de direitos e profissionais da área, além daquelas que se rotulavam, mais por limitações e/ou desconhecimento do que por maldade, como representantes de usuários.

Neste processo, em junho de 2011, o presente pesquisador e demais conselheiros municipais de assistência social, representantes da sociedade civil, realizam junto ao Fórum (FPPDAS-DC), um debate onde busca ir ao encontro

⁴⁷ As reuniões eram frequentemente realizadas na Catedral de Santo Antônio e em outras ocasiões no Lar Fabiano de Cristo, entidade que na época ficava localizada no bairro Centenário ou Corte Oito, em Duque de Caxias.

⁴⁸ Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, regulamentando o artigo 203 da Constituição Federal de 1988.

das dificuldades institucionais na formulação de documentações exigidas para sua inscrição como entidade e organização de assistência social no Conselho, conforme exigência da Resolução CNAS Nº 16, de 5 de maio de 2010, no que diz respeito à construção do plano de ação institucional, pautados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Resolução CNAS Nº 109, de 11 de novembro de 2009.

Desde muito, os representantes das entidades de assistência social instaladas no município e com participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social discursam acerca da desmobilização da sociedade civil organizada. No espaço da presente pesquisa supõe-se que esse discurso tivesse por base notório desconhecimento das organizações da sociedade civil quanto aos mecanismos de mobilização social. Permite notar que se ignora a perspectiva de protagonismo e ou iniciativa dos usuários, as dimensões das suas necessidades, potencialidades individuais e da comunidade em que estão locados, além do fato de por se sentirem desmobilizadas não conseguem ter o entendimento e apropriação do conjunto de legislações da Assistência Social, principalmente na referência a tipificação dos serviços socioassistenciais.

Considerando-se sem o suporte estatal e sem unidade de mobilização na sociedade, a totalidade das organizações institucionais apresentam equívocos quanto a sua contribuição para a efetiva cidadania, enquanto participação, envolvimento e autonomia dos sujeitos sociais (Inácio, 1995), o que fica explícito na sua desarticulação quanto a própria funcionalidade e quanto ao espectro que consideram presente na proposta de se reordenarem conforme as diretrizes da política de Assistência Social.

Esses aspectos, corroboram a necessidade de um trabalho acadêmico que dê conta de caracterizar como vem ocorrendo o reordenamento das organizações da sociedade civil, como são percebidas por elas as mudanças legais e as exigências que lhes são postas, a partir da implantação do SUAS, possibilitando novos saberes e contribuições que ajudem no processo de assessoramento para que assumam suas novas funções organizacionais e de participação no cenário político, enquanto constituinte da rede socioassistencial.

Durante a trajetória profissional no município de Duque de Caxias, desde 1997, representando uma instituição da sociedade civil organizada no Conselho Municipal de Assistência Social de Duque de Caxias (CMAS-DC) e no FPPDAS-DC, o pesquisador buscou estabelecer uma discussão que levasse as entidades e organizações prestadoras de serviços na área da assistência social a repensar, de modo coerente, o seu público alvo e os fatores motivadores da sua ação.

No entanto, ocorreram choques com as limitações encontradas, historicamente constituídas, referentes à compreensão das competências inerentes a política de Assistência Social, que até então abrigava um enorme quantitativo de ações já realizadas por outras políticas, como educação e saúde.

A existência de fatores externos às entidades, como a promulgação de várias leis sociais e regulamentações, mas que atingem pontualmente a sua organicidade conduziram o pesquisador, enquanto profissional lotado em entidade não governamental de assistência social, a participar de cursos, palestras e seminários e desenvolver estudos e estratégias quanto aos meios possíveis para garantir a sobrevivência institucional das entidades, considerando que as novas diretrizes legais em cena exigem a redefinição de papéis e funções profissionais, de atividades e ações, assim como do alvo das ações socioassistenciais.

Previa-se ainda o surgimento de novas inquietações institucionais e financeiras, com possíveis dificuldades em relação à recursos humanos e subvenções públicas às ações assistenciais em face da promulgação da lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), que insere na educação básica a educação infantil, juntamente com o ensino fundamental e o ensino médio, os quais eram, até então, também desenvolvidos por entidades e centros comunitários como uma ação de assistência social, recebendo recursos públicos mediados por esta política. Ao lado de definir a educação infantil enquanto competência da área de educação, surge a exigência de reordenamento da gestão e infraestrutura institucional para operacionalizar suas ações de acordo com a política de educação e, conseqüentemente, devendo aos profissionais serem reconhecidos e valorizados, de acordo com as leis trabalhistas, como educadores ou professores.

A nova PNAS, publicada em 2004, define as diretrizes para o estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), cuja gestão é descentralizada e participativa, devendo regular e organizar, em todo o Brasil, a rede de serviços socioassistenciais, sendo sua prioridade a atenção às famílias. Apesar da legislação haver assinalado claramente o seu foco de atenção, observamos no discurso das entidades da sociedade civil organizada um temor ante a prerrogativa de ser a Assistência Social uma política pública que deve ser gerida e mantida pelo Estado, pois entendiam que essa diretriz era uma estratégia de gestão para o seu desmantelamento institucional e para a redução dos convênios de prestação de serviço socioassistenciais, ora existentes.

A PNAS, a partir da sua promulgação, impôs às instituições a necessidade de reformulação da sua ação e a adequação a nova tipificação nacional dos

serviços socioassistenciais. Como isso se reflete em Duque de Caxias? Como influência o modo de operacionalização da política de assistência social no território? Quais as mudanças ocorridas nos serviços? Quais as necessidades da população que busca atendimento nesses equipamentos sociais são atendidas? Quais as implicações para a rede socioassistencial privada? Quais os interesses quanto à manutenção das entidades? O que contribui para um distanciamento das entidades da discussão quanto à implementação da Assistência Social e seu papel enquanto constituinte da rede socioassistencial? Para essas e outras questões que se pretende com esse trabalho apresentar respostas aprofundando o debate.

Percebemos que a gestão municipal pouco tem investido na capacitação desses sujeitos institucionais, objetivando a troca de favores e a pouca discussão qualitativa na definição de linhas de ação da política de Assistência Social. Desta forma, a pesquisa buscou adentrar ao contexto institucional das organizações privadas de assistência social, aproximando-se das causas que tem levado à sociedade civil organizada a formulação de receios, reflexo do sentimento de extinção, ante o assumir de responsabilidade pelo Estado de uma competência que lhe é devida constitucionalmente, resultante das lutas sociais pela democracia e pelos direitos de cidadania.

A pesquisa, objetivando estudar as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS, no município de Duque de Caxias/RJ, vai ao encontro da percepção de como tem se inserido na rede socioassistencial, ou seja, como participa do processo de efetivação da política de Assistência Social, dialogando com os atores sociais presentes, adequando suas ações a tipificação dos serviços, com a finalidade de que as ações beneficiem o estabelecimento da cultura de cidadania.

4.2

Características das entidades pesquisadas

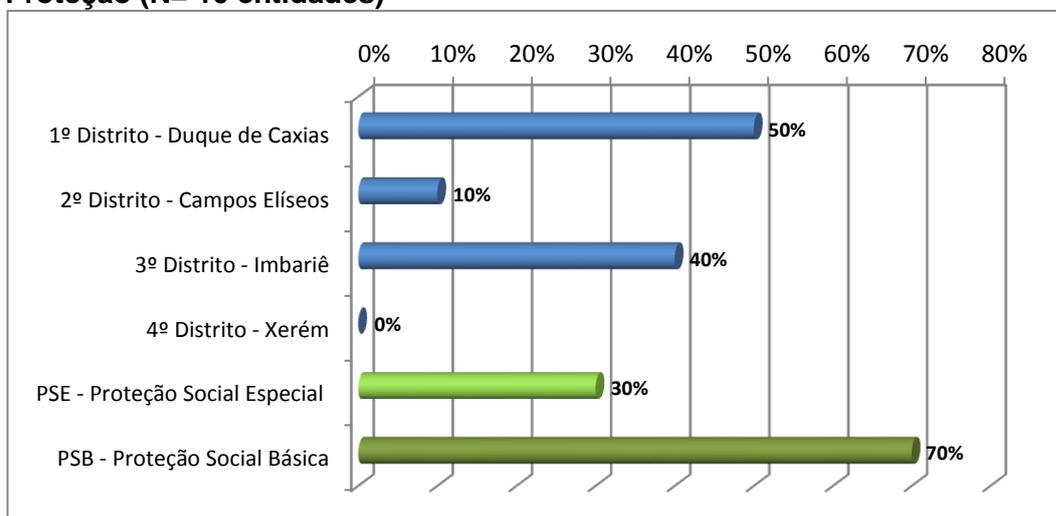
Para o desenvolvimento da pesquisa considerou-se uma amostra de 30% das entidades instaladas no município, o que corresponde em números absolutos a quantidade de dez (10). O objetivo, a princípio, era poder cobrir todo o território municipal, levantando esse percentual em cada distrito, o que não foi possível diante dificuldades apresentadas e ao fato de contar-se com a espontânea aceitação de participação dos representantes das entidades, motivo pelo qual nenhuma entidade do quarto distrito foi analisada. No entanto, a pesquisa con-

segiu cobrir a meta percentual prevista de cada tipo de proteções presentes no município.

As entidades de assistência social atualmente existentes podem ser divididas em: 31% aquelas que realizam ações de proteção social especial e 69% as que constituem a proteção social básica. Do total de entidades, quanto à localização no território, observamos ocorrer à distribuição, aparentemente, de modo muito desigual, estando instaladas a maior parte no primeiro distrito, Duque de Caxias, com 69%, sendo secundado pelo terceiro, Imbariê, com 16%, pelo segundo, Campos Elíseos, com 12% e por último o quarto, Xerém, com apenas 3%.

Afirma-se que a distribuição das entidades é aparentemente desigual considerando a dimensão geográfica dos distritos. No entanto, pode-se dizer que a localização das entidades no território atende parcialmente a demografia existente, considerando que o IBGE (Censo 2010) constatou que a população é de 882.729 habitantes e que no primeiro distrito concentra-se o maior contingente, 415.802 habitantes. Nos segundo, terceiro e quarto distritos os percentuais de habitantes são, respectivamente, 29,86%, 16,51% e 6,53%.

Gráfico 04 - Percentual de Entidades Pesquisadas por Distritos e Tipos de Proteção (N= 10 entidades)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Os dados levantados na pesquisa caracterizam as entidades que constituem a rede socioassistencial privada no município e foram organizados em subitens que objetivam facilitar a análise, dividindo-se em: 1) natureza jurídica e atividades; 2) os serviços ofertados; 3) Recursos humanos das entidades; 4) participação das entidades no controle social; 5) O Movimento da Sociedade

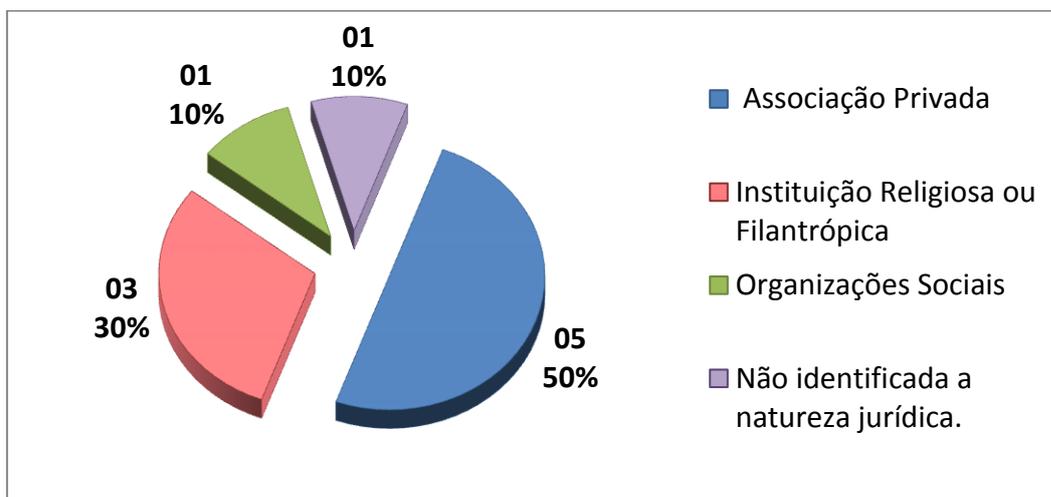
Civil Organizada Referente às Entidades de Assistência Social; 6) A rede socioassistencial conceituada pelas entidades; e 7) a tipificação e a rede socioassistencial privada.

4.2.1 Natureza jurídica e atividades

A natureza jurídica das entidades foi considerada a partir das informações fornecidas pelos participantes da pesquisa, relacionando-as com as formas existentes de sua constituição no território brasileiro, considerando a Tabela de Natureza Jurídica 2016, levantada pelo IBGE.

Quanto à natureza jurídica, dos 19 tipos de entidades classificadas pelo IBGE como Sem Fins Lucrativos⁴⁹, identificaram-se três nas pesquisadas: 30% se definiram como Organizações Religiosas, 10% como Organizações Sociais (OS), 50% como Associações Privadas e apenas 10% não conseguiram se identificar com clareza.

Gráfico 05 - Natureza Jurídica das Entidades Pesquisadas (N= 10)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Em relação à política social a que estão vinculadas, todas se declararam de Assistência Social, sendo que 40% têm interface com outras Políticas, sendo 75% com a Educação e 50% com a Saúde, ou seja, 25% apresentam interface com as três políticas.

⁴⁹ TABELA DE NATUREZA JURÍDICA 2016: 3. Entidades sem Fins Lucrativos. Disponível em: <http://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2016.html> > acessado em 22/04/2016.

Um dos problemas maiores das entidades refere-se ao processo de comunicação, conhecimento mínimo da legislação, ausência de clareza quanto ao objeto de intervenção da instituição. Reconhece-se o público alvo, no entanto, a atividade não configura como tipificada enquanto serviço socioassistencial pela legislação de Assistência Social, dificultando sua identificação. Desse fato pode-se considerar as seguintes possibilidades: a legislação está inadequada, apresentando de modo insatisfatório os tipos de serviços ofertados no âmbito da Assistência Social ou o serviço ofertado pela entidade relaciona-se propriamente as ações de outra política, como a Saúde ou Educação.

Essa indefinição ou interface com ações características de outras áreas sociais atende a necessidade de captação de recursos por parte das entidades, que assim podem ter seus projetos financiados por várias agências de fomento e órgãos públicos de várias políticas públicas mediante convênios.

No processo de tipificação dos serviços socioassistenciais, o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007⁵⁰ e a Resolução Nº 14, de 15 maio de 2014, artigo 2º, incisos de I a III, definem entre as características essenciais das entidades de Assistência Social a prestação de serviços, de forma continuada, permanente e planejada, que podem ser isolada ou cumulativamente de: I) Atendimento, quando desenvolvem serviços, programas ou projetos e concede benefícios de proteção social básica ou especial; II) Assessoramento, quando o que oferta volta-se prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários da Assistência Social; e III) Defesa e garantia de direitos, quando a prioridade é a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos.

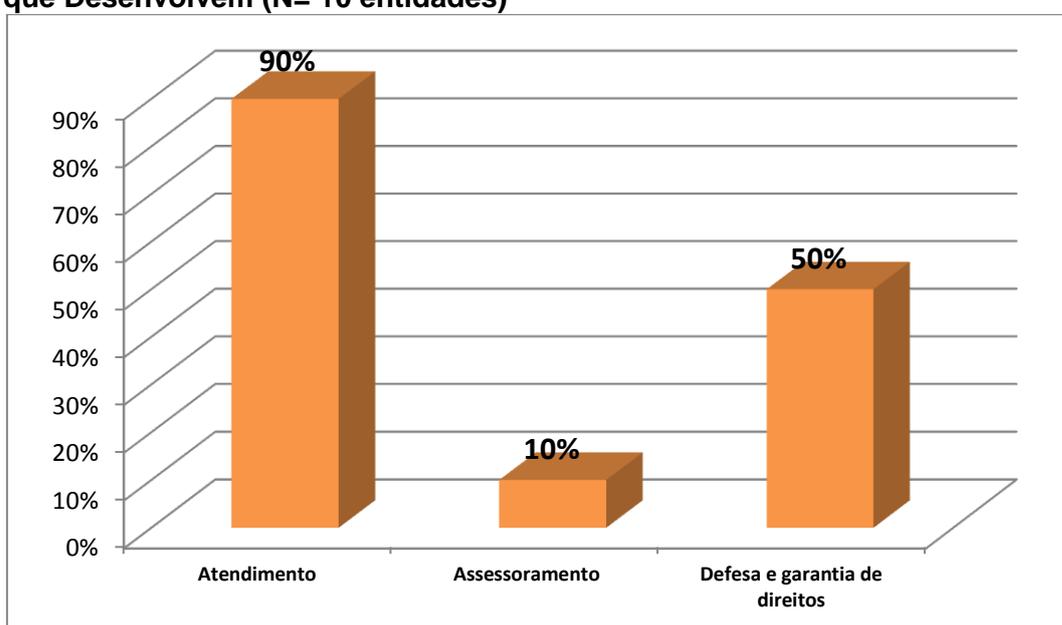
Consoante a esses parâmetros, a pesquisa aponta que a característica essencial preponderante das entidades é o atendimento às necessidades dos usuários da assistência social, seguida pela defesa e garantia de direitos, correspondendo à metade das organizações. No entanto, os representantes informaram que 50% das entidades de assistência social realizam apenas atendimentos, 10% atuam somente na defesa e garantia de direitos, 40% desenvolvem

⁵⁰ As características essenciais apresentadas por este decreto constituem a Resolução nº 14, de 15 de maio de 2014, que revoga a Resolução CNAS nº 16, de maio de 2010, trazendo parâmetros nacionais acerca da inscrição de entidades de assistência social e seus respectivos serviços programas, projetos e benefícios, bem como a inscrição dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais prestados por entidades que atuam em outras áreas de políticas sociais e na área da assistência social, nos Conselhos de Assistência Social Municipais e do Distrito Federal (CAS). – Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacao-tecnica-conjunta-mds-cnas-comentarios-a-resolucao-cnas-no-14-2014> > acessado em 22/04/2016.

mais de um tipo de atenção, dos quais 25% disseram desenvolver todos os tipos de atividades.

Ocorreu, ainda, que 10% das entidades que afirmaram desenvolver todos os tipos de serviços (atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos), deixaram transparecer na resposta ao questionário à focalização de suas atividades no atendimento, tendo por públicos crianças, adolescentes e suas famílias, ofertando ações recreativa, culturais, socioeducativas e ocupacionais, mediante oficinas.

Gráfico 06 - Percentual de Entidades Pesquisadas pelo tipo de Atividades que Desenvolvem (N= 10 entidades)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Ressalta-se que, das entidades que desenvolvem mais de um tipo de atividade 10% afirmam realizar atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos e 40%, dos que fazem atendimento, também realizam a defesa e garantia de direitos, considerando o porte das entidades, o desenvolvimento das três atividades exige infraestrutura e especialidades profissionais cujos valores de investimento e manutenção são altos e poucas têm condições de atender.

A dicotomia nas respostas dadas a pesquisa reflete a necessidade de assessoramento jurídico às entidades, de abandonar ações voluntaristas e desenvolver ações mais planejadas, profissionais, contemplando processos de trabalho, monitoramento e avaliação de resultados ou impactos sociais.

Para isso, exige-se, além da incorporação ao quadro técnico-profissional uma mão de obra qualificada, o estudo e aplicação de ferramentas e instrumen-

tais administrativos, assim como o conhecimento aprofundado da Política de Assistência Social, sua legislação, normas e orientações técnicas, o que pode permitir a apropriação de um saber e a construção de uma prática que torne concretos a autonomia e a cidadania, ideais que permeiam a política pública de assistência social.

4.2.2

Os serviços ofertados

De acordo com o Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007 e a Tipificação, os serviços realizados devem “garantir a universalidade do atendimento, independentemente de contraprestação do usuário”, permitindo aquisições contínuas aos seus beneficiários, realizando seguranças. Na proteção social básica deve garantir o fortalecimento da função protetiva da família e sua consequente melhoria da qualidade de vida, a prevenção de rupturas dos vínculos familiares e comunitários, as aquisições sociais e materiais, o protagonismo, a autonomia, o acesso a benefícios, o acesso a rede de proteção social e aos demais serviços setoriais, dentre outras⁵¹.

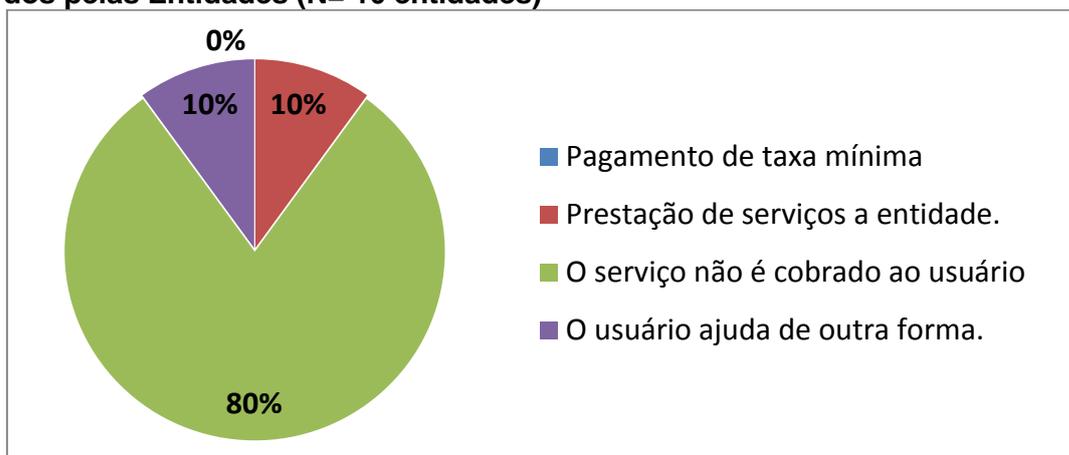
Com a finalidade de avaliar e conhecer como essas legislações tem sido observadas no que se refere aos cidadãos habilitados as seguranças sociais afiançadas pelos serviços de assistência social, formularam-se questões quanto a: A) custeio dos serviços; B) as atividades e ações desenvolvidas; C) os usuários dos serviços: público alvo atendido; D) as condicionalidades; E) a justificativa dos serviços, a operação e rotinas do trabalho social; e F) a estrutura física das organizações sociais.

A) Custeio dos serviços

Quanto ao custeio dos serviços, os representantes afirmaram inexistir cobrança ao usuário. No entanto, em 20% das entidades, segundo os dados coletados, os usuários são levados a custear de alguma forma o serviço que lhe é oferecido por meio da realização de atividades sem remuneração ou “ajudas” no trabalho exercido pela entidade (Gráfico 07), para fins de aquisição de recursos e manutenção dos equipamentos.

⁵¹ Cartilha “Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf > acessado em: 10/05/2016.

Gráfico 07 - Formas pelas quais os Usuário Custeiam os Serviços Ofertados pelas Entidades (N= 10 entidades)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Outras formas de custeio ou manutenção dos serviços são mediante o estabelecimento de convênios e parcerias. Os convênios, na administração pública, corresponde a uma forma de prestação dos serviços públicos ou de utilidade pública classificada como descentralizada, de execução indireta, onde é transferida a execução (do serviço) para outras pessoas jurídicas, especializadas na atividade, sejam elas do próprio Estado (entidades paraestatais) ou particulares (empresas privadas, entidades, órgãos civis e outros) (Simões, 2008, p.53).

O estabelecimento de convênios pressupõe que os interesses das partes convenientes se convergem absolutamente e inteiramente a um só objetivo, inexistindo oposição de interesses, mas apenas justaposição de esforços, repartição de atribuições e responsabilidades, agregando contribuições e colaboração, sempre na mesma direção e para um único fim. Motivo pelo qual, no convenio não se cogita de licitação, inexistindo competição por se tratar de mutua colaboração, sob variadas formas, como repasse de verbas, uso de equipamentos, de recursos humanos, de imóveis, de 'Know-how' (Rigolin *apud* AGU, 2011, p.4-6)

52

⁵² RIGOLIN, Ivan Barbosa. Desmitificando os Convênios. CD-Zênite, Revista ILC 2000 a 2006. Doutrina – 673/150/AGO/2006”. Apud. ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO/ CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO/ CONSULTORIA JURÍDICA DA UNIÃO NO MUNICÍPIO DE SÃO JOSÉ DOS CAMPOS – SP. *Cartilha Convênios*. Elaborado em março de 2011, com base no Parecer 004/2010/JCB/CJU-SJC/CGU/AGU. Pag. 4-6. Disponível em: https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ved=0ahUKEwjT95n7ys_MAhXBgpAKHSJnDPAQFghvMAk&url=http%3A%2F%2Fwww.agu.gov.br%2Fpage%2Fdownload%2Findex%2Fid%2F4269037&usq=AFQjCNHr0rCEpMMO6mb6Vq94UTixXO-8pA&sig2=hAA8aPdh-r36R0RxWDDLcg&cad=rjt > acessado em: 10/05/2016
Veja ainda a Portaria Interministerial MPOG/MF/Nº 127/08, de 29/05/2008, que estabelece normas para execução do disposto no Decreto no 6.170, de 25 de julho de 2007, que dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repas-

Portanto, o estabelecimento de convênios, na pesquisa, refere-se ao estabelecimento de ações conjuntas com órgãos estatais, enquanto que parcerias correspondem a acordos estabelecidos pelas entidades sociais com congêneres ou empresas privadas.

Na pesquisa foram elencados doze (12) formas de convênios e parcerias, dentre as quais foram identificados sete (7) nas entidades, 90% contam com essas formas de subvenções para sua manutenção, sendo a média de 1,6 para cada uma delas.

Quadro 01 - Tipos de Convênios e Parcerias

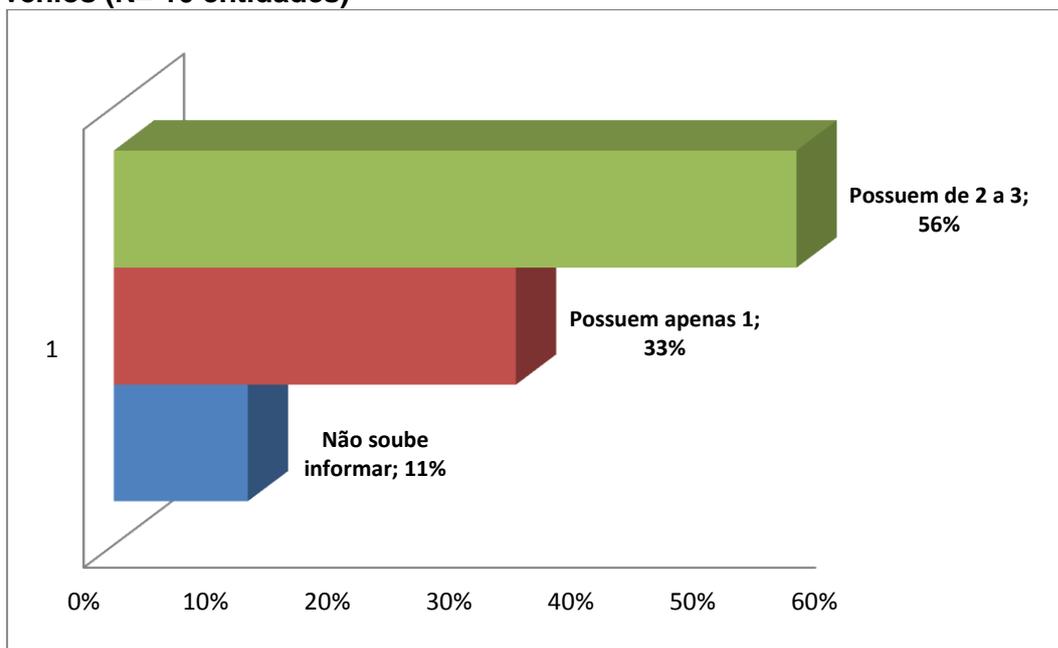
1. Cessão de vagas
2. Cessão de vagas c/ contratante da entidade
3. Cessão de espaço físico
4. Atendimento comunitário
5. Cessão de Recursos Humanos
6. Cooperação Mútua
7. Recursos para infraestrutura
8. Recursos para funcionamento e material pedagógico
9. Recurso para validação
10. Recursos para pessoal
11. Recursos para funcionamento integral
12. Apoio e cooperação técnica

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Observou-se que a média de parcerias é superior a de convênios, 2,55 para 1,75, que 90% das entidades possuem ambas as formas de acordos, visando à sustentabilidade das suas atividades. No entanto, 11% das entidades que possuem convênios não souberam informar a quantidade, 33% afirmaram possuir apenas um e 56% de dois a três. Quanto a parcerias, 33,3% das entidades possuem apenas uma parceria, 44,4% têm de duas a três e 22,2% de quatro a seis.

Apesar da média de convênios ser inferior a de parcerias, o relato das entidades é de que esse ainda é o principal provedor de recursos às entidades, ou seja, os recursos repassados pelas parcerias, mesmo ocorrendo em maior quantidade essa forma de subvenção, é inferior ao que é viabilizado pelo poder estatal.

Gráfico 08 - Percentual de Entidades Pesquisadas pela Quantidade de Convênios (N= 10 entidades)

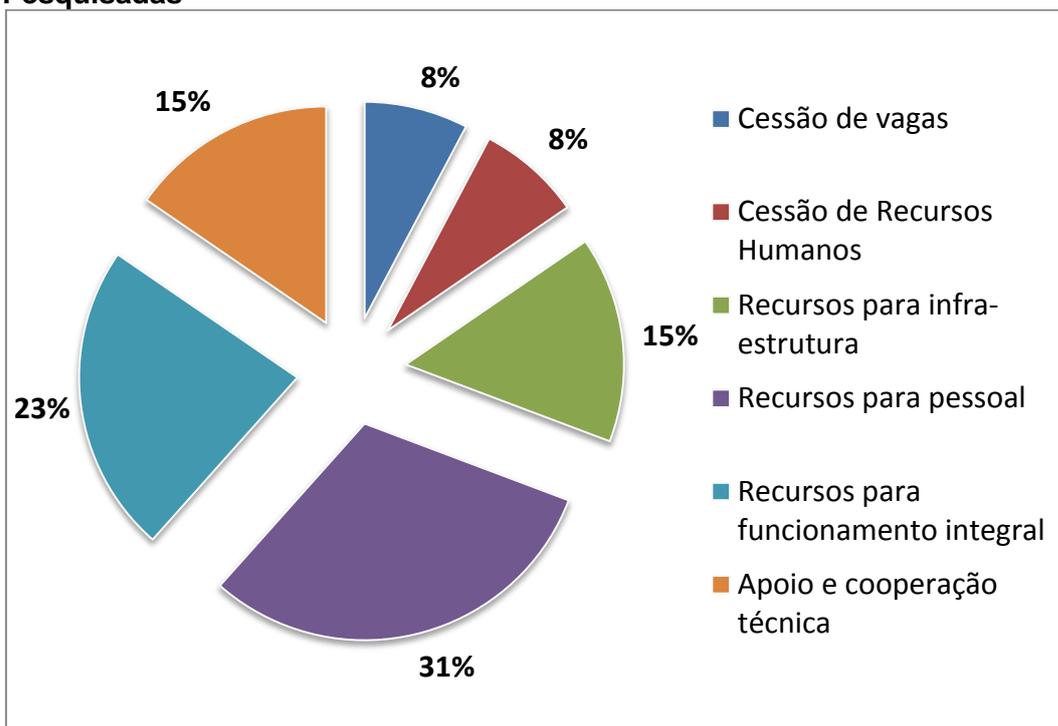


Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Dos tipos de parcerias existentes⁵³, pode-se observar no gráfico 09 que aqueles que se referem à cessão de vagas e de recursos humanos apresentam percentual residual de apenas 8% cada. São poucas também as parcerias que contribuem com recursos para infraestrutura e apoio e cooperação técnica. Os recursos para funcionamento, considerando os dois tipos de parcerias existentes que compõem essa modalidade de custo, corresponde a 38%. As parcerias firmadas com a finalidade de pagamento e outras despesas com pessoal é de 31%, o que corrobora o fato de durante as entrevistas, os informantes terem expressado suas preocupações com o custo de pessoal.

⁵³ As questões referentes a parcerias e aos convênios aceitam mais de uma opção de resposta. Foram 17 o número de entrevistados.

Gráfico 09 - Percentual de Tipos de Parcerias Existentes nas Entidades Pesquisadas

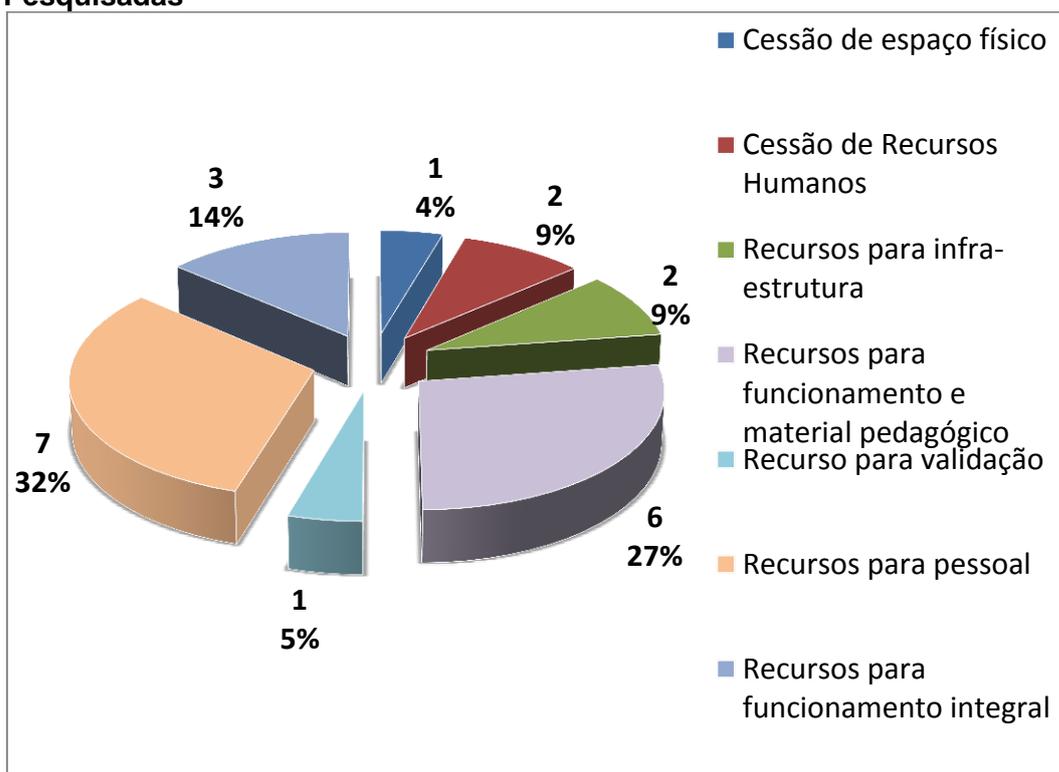


Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

A questão do custeio de profissionais especializados mediante convênios não se mostra muito diferente do que foi informado quanto as parcerias, os recursos também são escassos, 32%, e bem inferiores ao somatório daqueles destinados a infraestrutura e ao funcionamento que ficou em torno de 50% do que é captado pelas entidades.

Com as exigências legais quanto aos recursos humanos necessários ao desenvolvimento das atividades socioassistenciais, ampliou-se os custos referentes a pessoal ou especialidades profissionais, não podendo as entidades embasarem suas ações somente em ações voluntaristas. Devido ao custo alto, as entidades possuem uma avaliação insatisfatória quanto a essa exigência.

Gráfico 10 - Percentual de Tipos de Convênios Existentes nas Entidades Pesquisadas



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

A NOB-RH/SUAS⁵⁴, assim como as resoluções CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011 e nº 9, de 15 de abril de 2014, estabelecem as equipes de referência no âmbito do SUAS, as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e ratificam e reconhecem as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental. Esses documentos legais têm a função de prevê os profissionais essenciais para a qualidade das proteções que a assistência social tem por dever garantir, motivo pelo qual, entre outros, considerou as profissões regulamentadas em lei e que possuem Conselho Profissional, responsável pela fiscalização do exercício de suas funções e das condições de trabalho e do cumprimento do respectivo código de ética profissional.

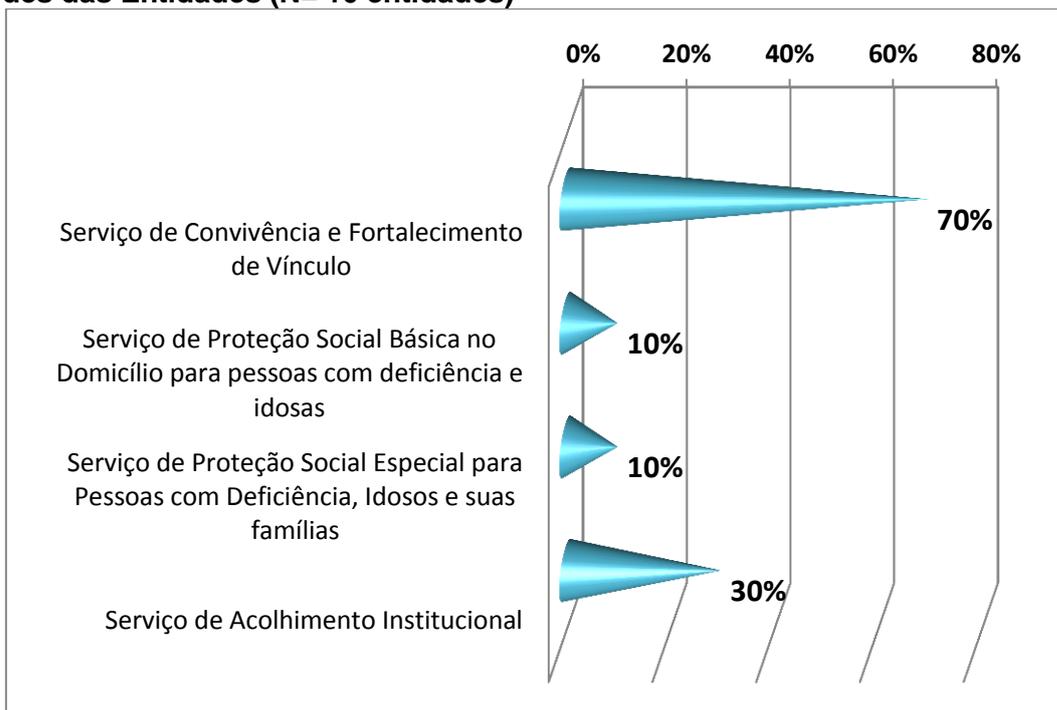
Portanto, o objetivo que se quer alcançar com a definição dos profissionais e das ocupações essenciais na operacionalização da assistência social é o estabelecimento das referências de proteção social para as famílias e indivíduos quanto ao atendimento qualificado e que satisfaça as suas necessidades sociais (Ferreira, 2011, p.26).

⁵⁴ A Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS é aprovada mediante a Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006.

B) As atividades e ações desenvolvidas

Realizam atividades e ações em diferentes níveis de complexidade, sendo que a maioria relaciona-se ao Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, da Proteção Social Básica, estando presente em 70% das organizações. Também se faz presentes o Serviço de Acolhimento Institucional⁵⁵, com 30%, Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosas e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas famílias, ambos com um percentual de 10% cada. Porém, cabe salientar que foi relacionado no questionário um total de 10 tipos de serviços, dos quais só estes foram identificados (Vide questionário em anexos). As questões referentes às atividades e ações aceitam mais de uma opção de resposta.

Gráfico 11 - Percentual dos Serviços Tipificados Relacionados às Atividades das Entidades (N= 10 entidades)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

A ausência dos demais serviços não se justifica por estar sendo realizados pelas organizações governamentais ou por inexistir a necessidade de sua implantação, como no caso dos Serviços de Proteção Social a Adolescentes em

⁵⁵ Modalidades: Abrigo institucional; Casa Lar; Casa de Passagem e Residência Inclusiva.

Cumprimento de Medidas Socioeducativas de LA e PSC⁵⁶, Serviço Especializado de Abordagem Social⁵⁷, Serviço de Acolhimento em República, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, dentre outros tipificados. O que tem ocorrido são as necessidades dos serviços serem levantadas nas conferências municipais, configurarem enquanto metas nos Planos Municipais de Assistência Social, elaborados pela gestão e aprovados pelo Conselho Municipal de Assistência Social, como podemos referenciar o correspondente ao período de 2010 a 2013, e por falta de vontade política e frágil controle social não são implementados, mantendo-se o anacronismo na política pública de assistência social.

Notório exemplo dessa situação é que em 2001, a Equipe DCS/ENSP/FIOCRUZ⁵⁸ em pesquisa realizada sobre a rede de atendimento a crianças e adolescentes de Duque de Caxias pontuam a dificuldade dos abrigos em efetivar as propostas de atendimento de acordo com as diretrizes do ECA no que se refere a sua provisoriedade, a colocação em família substituta e ao desligamento do adolescente. Os adolescentes, como foi registrado naquela pesquisa e está sendo registrado nesta atual, são mantidos por longo período nos abrigos provisórios na eminência de completarem 18 anos de idade e serem desligados (Cruz, 2001, p.20) sem qualquer perspectiva de proteção. Essa situação tem sido enfrentada pelos usuários e profissionais de forma angustiada, por se perceberem sem meios de resolver satisfatoriamente o problema, devido inexistir serviço especializado que garanta atenção à necessidade desses jovens. O que falta não é o conhecimento das indigências da população e sim a implantação dos serviços essenciais pontuados durante as conferências e inseridos nos planos municipais.

Dentro dos serviços tipificados foram identificadas como sendo desenvolvidas 30 atividades e ações, das quais 13 obtiveram uma frequência de 20% a 60% nas práticas institucionais, que consideradas por ordem das com maiores percentuais para as com menores, são: 1. Educacionais e Reforço Escolar; 2. Atividades desportivas/ Esporte e Lazer; 3. Arte-terapia; 4. Música; 5. Acompanhamento do rendimento escolar; 6. Oficina de trabalhos manuais, artesanato e cursos; 7. Oficinas de Artes; 8. Contação de Histórias; 9. Informática; 10. Recreação; 11. Sala de leitura; 12. Serviço Social; e 13. Capacitação Profissional/ Cursos Profissionalizantes/ Inserção no Mercado de Trabalho.

⁵⁶ Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

⁵⁷ Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras.

⁵⁸ DCS/ENSP/FIOCRUZ é a sigla de Departamento de Ciências Sociais/ Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca/ Fundação Oswaldo Cruz. – Vide bibliografia: Neto, 2001.

Muitas dessas ações se mantiveram tradicionais no serviço social com populações de baixa renda, como no caso das atividades artesanais e o reforço escolar, que têm por base o senso comum e o conservadorismo, carecendo de pesquisa que considere o interesse e a satisfação dos usuários dos serviços ofertados. Outro motivo para a manutenção desses tipos de ações é o baixo custo para a sua realização e, salientamos que, tal tendência não se faz frequente somente na rede socioassistencial privada.

C) Os usuários dos serviços: público alvo atendido

A tipificação definiu divisões por faixas etárias a serem atendidas dentro de cada um dos tipos de serviços socioassistenciais ofertados e observa-se que 20% das organizações estão desatualizadas nesse pormenor e, conseqüente à ausência de equipamentos sociais de atenção aos jovens⁵⁹, abrigos institucionais que mantém a eles vinculados usuários nesse estágio do ciclo de vida, que permanecem em condições inseguras devido a não garantia de seguranças que devem ser afiançadas pelo poder público, como as socioassistenciais de acolhida, de desenvolvimento da autonomia, de rendimentos e de sobrevivência a riscos circunstanciais e ao convívio ou vivência familiar e comunitária, presente enquanto direito tanto no Estatuto da Criança e do Adolescente⁶⁰ como na Política Nacional de Assistência Social.

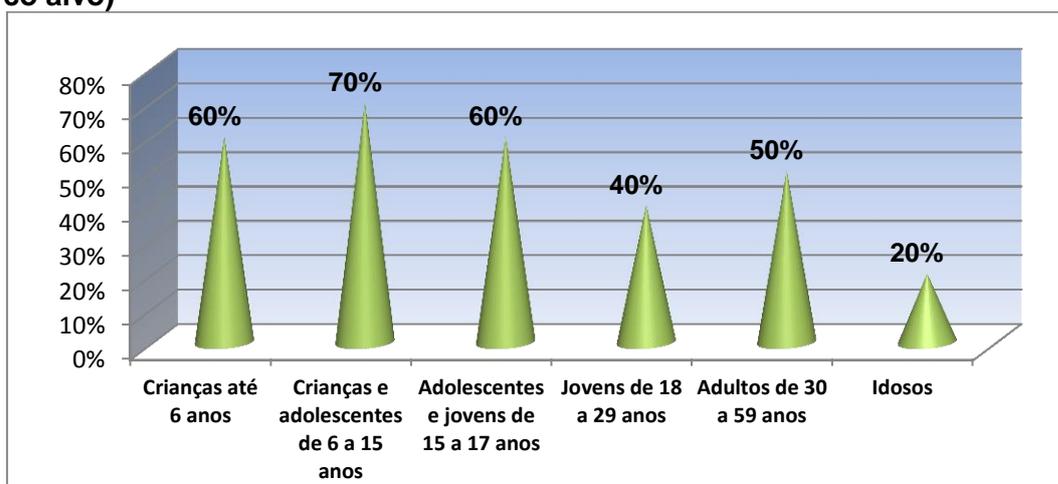
Observando o gráfico 12, que apresenta o percentual de entidades divididas conforme as faixas etárias de atenção dos serviços que ofertam, onde se seguiu a classificação presente na Tipificação, percebe-se que existe uma pequena quantidade de organizações que atendam aos usuários idosos (20%) e aos jovens de 18 a 29 anos (40%). As faixas etárias mais contempladas, foco de atenção pelas entidades, são as crianças, adolescentes e jovens até 17 anos e 11 meses, respectivamente 60%, 70% e 60%⁶¹.

⁵⁹ O Estatuto da Juventude, instituído pela Lei Nº 12.852, de 5 de agosto de 2013, no seu artigo 1º, § 1º e § 2º considera que jovens são as pessoas com idade entre 15 (quinze) e 29 (vinte e nove) anos de idade, sendo que aos adolescentes com idade entre 15 (quinze) e 18 (dezoito) anos aplica-se a Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e, excepcionalmente o Estatuto da Juventude, quando não conflitar com as normas de proteção integral do adolescente.

⁶⁰ ECA, Lei 8.069/90, Artigo 4º e PNAS, item 2.1. Princípios.

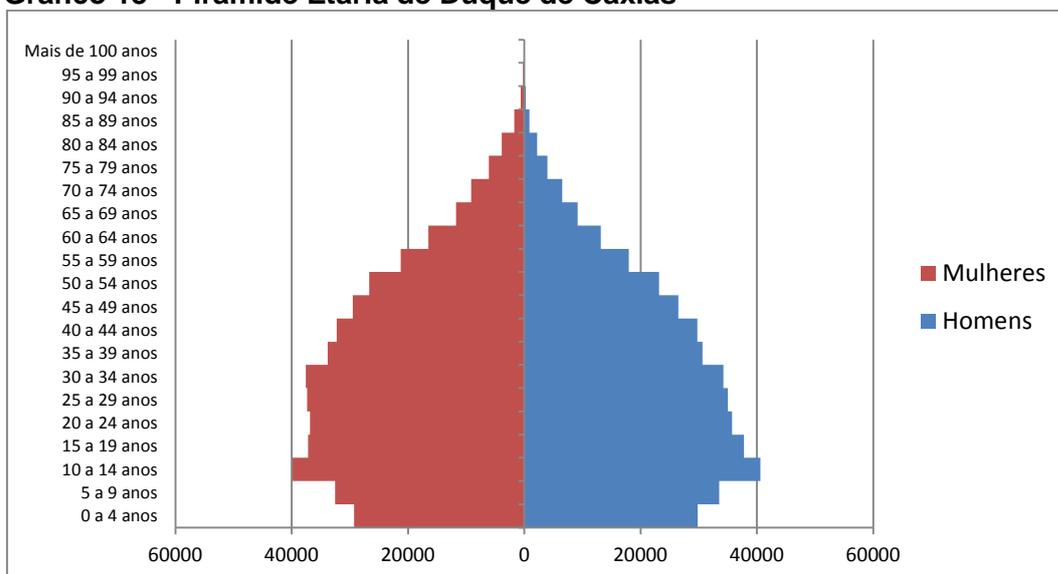
⁶¹ As questões referentes às faixas etárias atendidas aceitam mais de uma opção de resposta, ou seja, há entidades que atendem a mais de um segmento etário.

Gráfico 12 - Percentual de Entidades pelas Faixas Etárias Atendidas (Público alvo)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Gráfico 13 - Pirâmide Etária de Duque de Caxias



Fonte: IBGE: Censo Demográfico 2010⁶²

Considerando a pirâmide etária de Duque de Caxias, destaca-se que, somados homens e mulheres, de até 19 anos há 280.536 pessoas, de 20 a 29, 144.921, de 30 a 64, 373.067 e de 65 a 100 anos ou mais, 56.524. A quantidade de idoso parece pequena, mas se considerar que se passaram seis anos dos dados divulgados pelo IBGE, as pessoas que estavam entre 60 e 64 anos encontram-se com 65 anos e mais, pode-se projetar que sejam hoje aproximadamente 86.179 pessoas idosas. Aplicando o mesmo princípio ao quantitativo de

⁶² IBGE Cidades - Rio de Janeiro » Duque de Caxias » infográficos: evolução populacional e pirâmide etária. Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/populacao.php?codmun=330170> > acessado em 10/05/2016.

jovens com idade entre 15 e 19, pode-se ter hoje mais 74.980 jovens com idade entre 18 e 29 anos, o que corresponderia a um total de 219.901 pessoas.

Essa projeção quanto aos idosos e jovens, realizada de modo aproximado, sem considerar pormenores do processo demográfico, foi feita apenas para demonstrar como os serviços ofertados por grande parte de instituições não tem considerado o processo de envelhecimento da população, o que se reflete no tipo de público contemplado pelas entidades sociais.

Nas entidades pesquisadas, 20% atendem apenas a crianças até 6 anos de idade, 20% atendem exclusivamente crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, 10% atendem a todas as faixas etárias, 30% atendem até quatro faixas etárias, 10% atendem até cinco faixas etárias e 40% atendem apenas a uma faixa etária.

Considerando a faixa etária entre 20 a 100 anos ou mais, há 67,19%, ou seja, a população com idade até 19 anos são apenas 32,81% da população. Quando se observa a pirâmide etária do município evidencia-se o perfil de população adulta jovem aqui salientada. Observa-se a ocorrência de diminuição da base da pirâmide, refletindo a diminuição da taxa de natalidade e o aumento das outras faixas etárias, significando o progressivo envelhecimento da população. Portanto, manter o foco somente nesse público (0 a 19 anos) expressa falhas no processo de planejamento estratégico das entidades, havendo uma quantidade significativa da população que não tem coberta pelos serviços e que se encontram em estado de pobreza, visto que a incidência da pobreza⁶³ é de 53,53%, de acordo com o IBGE, Censo Demográfico de 2000 e Pesquisa de Orçamentos Familiares - POF 2002/2003.

Os serviços são desenvolvidos sem considerarem a possibilidade de adequação à população demandante dos serviços socioassistenciais, coerente com as novas necessidades sociais e a conjuntura atual.

D) As condicionalidades

As legislações de Assistência Social definem algumas condicionalidades para que os cidadãos estejam habilitados a receber benefícios e ser contemplados por programas, projetos e serviços socioassistenciais. Em relação, por

⁶³ A incidência da pobreza é simplesmente uma estimativa do percentual de pessoas abaixo da linha de pobreza. (Fonte: PNUD. *Glossário da pobreza e desenvolvimento humano*. Relatório do Desenvolvimento Humano de 1997, in:<http://www.pnud.org.br/hdr/hdr97/rdh7-1.htm>)

exemplo, ao Programa Bolsa Família o artigo 3º da Lei Nº 10.836/ 2004⁶⁴ define que:

A concessão dos benefícios dependerá do cumprimento, no que couber, de condicionalidades relativas ao exame pré-natal, ao acompanhamento nutricional, ao acompanhamento de saúde, à frequência escolar de 85% (oitenta e cinco por cento) em estabelecimento de ensino regular, sem prejuízo de outras previstas em regulamento.

A NOB-SUAS/2012, no seu artigo 13 identifica como competência da União a definição de “condições e o modo de acesso aos direitos socioassistenciais, visando à sua universalização” e no artigo 94, inciso IV, enquanto uma das responsabilidades específicas dos Municípios e do Distrito Federal acerca da área da Vigilância Socioassistencial o fornecimento sistemático de listagem aos CRAS e CREAS das famílias que no território estejam descumprindo as condicionalidades do Programa Bolsa Família.

A Resolução CNAS Nº 109/2009 (Brasil, 2013d), quando especifica os serviços socioassistenciais, define em cada um deles os usuários, as condições e formas de acesso, o que também são formas de condicionar, ou condicionalidades, quanto àqueles cidadãos que podem ou não participar. Compreende-se que as organizações sociais, em sua maioria, possuem ações focais em determinado segmento de usuários, com atividades circunscritas ao seu ciclo de vida ou determinadas características subjetivas ou sociais, mesmo porque muitas contam com escassos recursos. Essa situação, considerando o referenciamento a um CRAS e ou CREAS, não é um problema quando o serviço ofertado possui caráter complementar ao trabalho social com famílias (PAIF), possuindo complicações quando falta essa referência, fato que pode ser observado no município pesquisado.

No questionário realizado junto aos representantes de entidades levantaram-se também as condicionalidades exigidas para a participação nos serviços, ou seja, a importância dada pelas organizações aos critérios ou condicionalidades para que seja favorável ao beneficiamento do usuário.

Observa-se que os fatores determinantes mais considerados são a residência em localidade percebida qualificada como território socialmente vulnerável, histórico pessoal de fragilização de vínculos, o usuário ou família ser benefi-

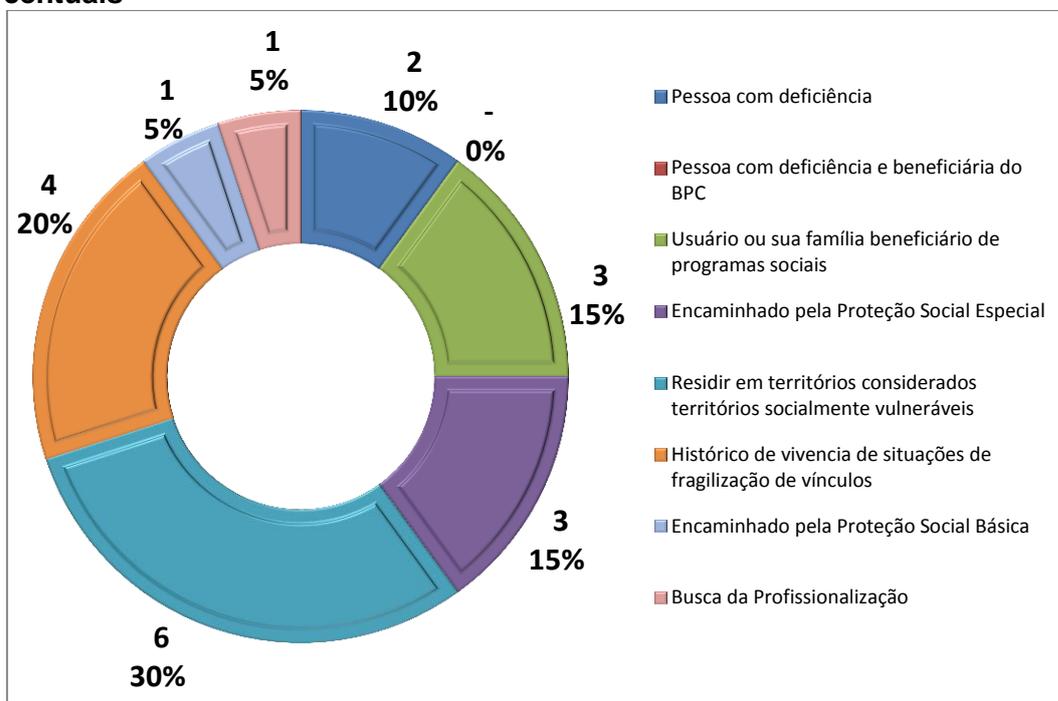
⁶⁴ Artigo 3º da Lei Nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, que cria o Programa Bolsa Família. Disponível em: ftp://ftp.datasus.gov.br/ftpbolsa/download/Lei_Bolsa_Familia_10_836_09_01_2004.pdf > acessado em 11/05/2016.

ciário de programas de transferência de renda e ser encaminhado por algum equipamento da Proteção Social Especial.

Outros critérios tiveram torpes percentuais, inclusive o encaminhamento pela Proteção Social Básica, leia-se CRAS, com 5% de importância. Esses dados não tem por função afirmar que a rede socioassistencial privada desvalorize o referenciamento das famílias aos CRAS, cujo serviço deve contribuir para a reconstrução de autonomia e de vínculos das famílias, de crianças, adolescentes, jovens e idosos, cujo intercambio de informações pode amparar na garantia de direitos e sim salientar que infelizmente não ocorre a simbiose de ações, o que os representantes de entidades afirmaram ocorrer por negativa de gestores e profissionais dos equipamentos públicos estatais em reconhecer o caráter complementar daqueles, o que, mesmo assim, não inviabiliza suas ações.

Essa situação reflete a escassa ou inexistente cultura de ações integradas mediante o estabelecimento de relação de rede de atenções, sendo ausente, conseqüentemente, o referenciamento às unidades públicas estatais de assistência social.

Gráfico 14 - Importância das Condicionais para as Entidades em Percentuais



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

E) A justificativa dos serviços, a operação e rotinas do trabalho social

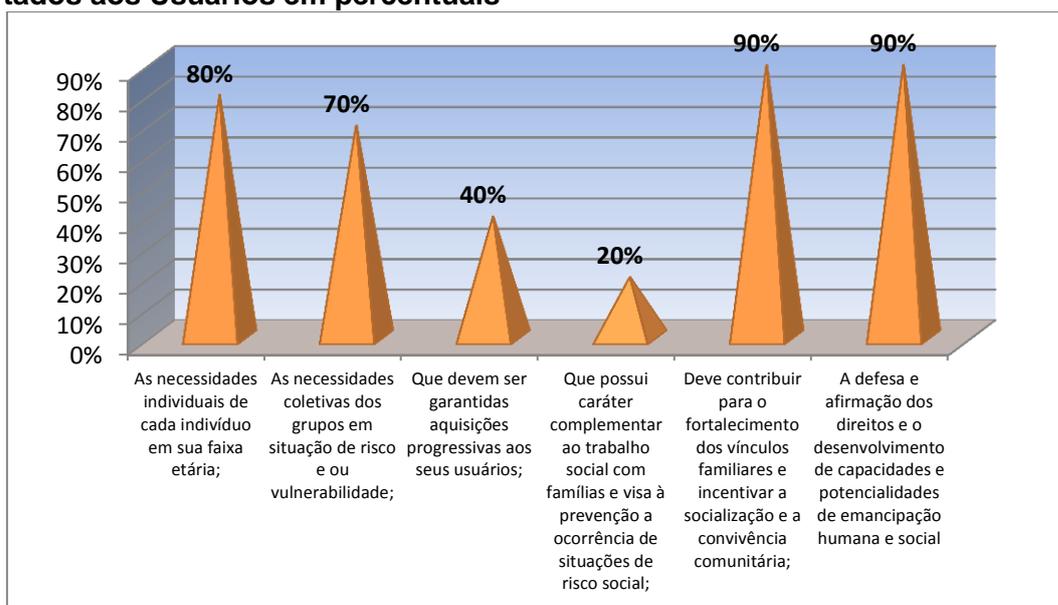
Pelos mesmos motivos apresentados quanto aos critérios ou condicionais, ao justificar os serviços que desenvolvem, o percentual referente ao

reconhecimento de seu caráter complementar ao trabalho social com famílias é o menor (20%), ou seja, a entidade é inscrita no Conselho de Assistência Social (CAS), mas o diálogo necessário ao referencia no território a um CRAS ou CREAS não ocorre. Os maiores percentuais, de 80% a 90%, apresentam-se nas afirmações de que:

- Deve contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária;
- A defesa e afirmação dos direitos e o desenvolvimento de capacidades e potencialidades de emancipação humana e social; e
- As necessidades individuais de cada indivíduo em sua faixa etária.

Dos representantes entrevistados, 20% afirmaram que as entidades adotam todos os critérios pontuados, 10% até cinco diferentes, 20% até quatro, 40% até três e 10% até dois.

Gráfico 15 - Justificativas consideradas pelas entidades dos Serviços Ofertados aos Usuários em percentuais⁶⁵



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Porém, a ausência de articulação põe por terra a integralidade da proteção social, ou a atenção às necessidades de modo completo, articulando serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, e a integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais, que constituem alguns dos princípios organizativos do SUAS⁶⁶. Perante esse fato, pode-se afirmar que, salvo aqueles serviços que possuem interface com a justi-

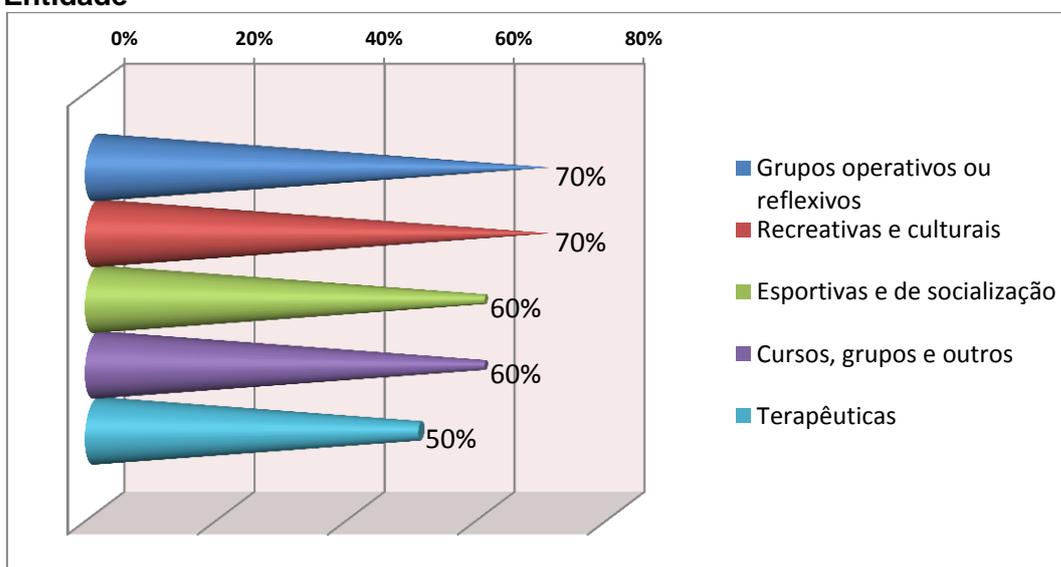
⁶⁵ As questões aceitam mais de uma opção de resposta.

⁶⁶ NOB SUAS 2012, artigo 3º.

ça, como é o caso dos abrigos institucionais, algumas intenções ou objetivos tem se convertido em letras mortas.

Os interlocutores da pesquisa quando questionados quanto à classificação de algumas atividades desenvolvidas dentro dos serviços operacionalizados pela entidade e rotinas do trabalho social, realizaram a escolha de cinco (5) entre onze (11) modos de organizá-las. As modalidades de organização e operacionalização das atividades apresentadas no gráfico são aquelas que alcançaram percentual entre 50 e 100 de utilização nas práticas institucionais.

Gráfico 16 - Como são Operacionalizadas e Percebidas as Atividades pela Entidade⁶⁷



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

As modalidades de atividades mais frequentes, conforme demonstrado no gráfico, são:

- Os grupos operativos ou reflexivos, também conhecidos como grupos socioeducativos, cuja discussão focaliza-se nos direitos de cidadania, das dificuldades enfrentadas e a proposição de alternativas;
- As atividades recreativas e culturais, desenvolvendo o lúdico e potencialidades artísticas;
- As atividades esportivas e de socialização, desenvolvendo o protagonismo e a autonomia, a ressignificação de vivências de isolamento e de violação de direitos;
- Os cursos, grupos e outros, possibilitando o retorno ou permanência dos adolescentes e jovens na escola, a convivência social, a participação cidadã e inserção no mundo do trabalho;

⁶⁷ As questões aceitam mais de uma opção de resposta. Foram 17 o quantitativo de entrevistados.

Essa frequência de atividades se mostra coerente com o fato do serviço mais operacionalizado pelas entidades ser o de convivência e fortalecimento de vínculo, que utiliza como instrumento os grupos socioeducativos, as atividades recreativas e culturais, desportivas e de socialização, assim como os grupos ou cursos de aprendizagem profissional ou formação técnico-profissional, que possui interface com o Ministério do Trabalho e emprego⁶⁸.

No entanto, as atividades conhecidas como terapêuticas, presente em 50% das entidades, requerem maior estudo em sua abordagem, considerando que o termo apresenta grande polissemia, estando disseminada em várias áreas do conhecimento. Porém, cabe alertar que a semântica da palavra “terapia” relaciona-se ao tratamento, ao cuidado, a cura, com estreita relação às práticas medicamentosas, clínicas, do âmbito da política de saúde (CFESS, 2008, p.5).

Assim como as diferentes profissões tem as suas atribuições privativas, as políticas públicas também possuem suas áreas específicas de atuação e a Assistência Social visa, em integração às demais políticas setoriais, o enfrentamento das desigualdades socioterritoriais, à garantia dos mínimos sociais, providências na atenção às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Para alcançar suas finalidades, a política pública de Assistência Social objetiva a provisão de serviços, programas, projetos e benefícios para famílias, indivíduos e grupos, contribuindo para a inclusão e a equidade, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais e assegurando que as ações da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (Brasil, 2004, p.33).

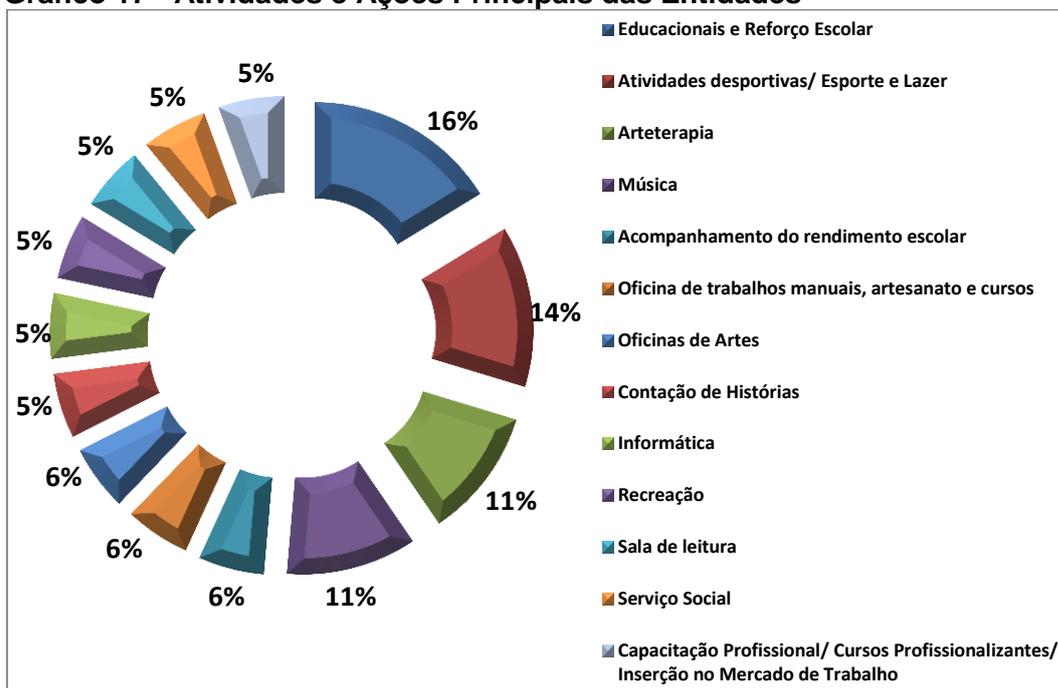
Além dessas modalidades de organização das atividades, a pesquisa levantou outras ações que são realizadas no cotidiano das instituições, que apresentam caráter educativo não formal (Gohn, 2016), operacionalizadas com finalidade de educação social, de caráter menos burocrático, relacional dialógica, nos quais, por vezes, se corre o risco de perder a dimensão do monitoramento das atividades e avaliação dos resultados. No entanto, é nessa dimensão do trabalho em que o trabalhador social aproxima-se dos cidadãos beneficiários, estabelece vínculos, diagnostica os problemas e necessidades subjetivas e coletivas, conhece o território, descobre as potencialidades do público e da localidade que atende (Graciani, 2014, p.29), garante a segurança do convívio e realiza o fortalecimento dos vínculos comunitários e familiares, prevenindo as situações de

⁶⁸ A lei que trata da aprendizagem é a nº 10.097, de 19 de dezembro de 2000, conhecida como a Lei da Aprendizagem e o Decreto nº 5.598, de 1º de dezembro de 2005.

risco, reconhecendo a soberania do cidadão ao permitir que ponha em prática uma capacidade de realização pessoal e social (Brasil, 2013c, p.9).

A pesquisa relacionou trinta (30) tipos de atividades, das quais dezessete (17) tiveram frequência igual a 10%, o que corresponde ao percentual de 2, considerando a totalidade das atividades. O gráfico a seguir (Gráfico 17) apresenta apenas aquelas atividades que obtiveram valor de frequência superior a 10% na totalidade das trinta atividades relacionadas, demonstrando que são realizadas no cotidiano institucional de modo generalizado.

Gráfico 17 - Atividades e Ações Principais das Entidades



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

As Atividades Educacionais e Reforço Escolar são frequentes em 60% das entidades. Dentre as atividades que obtiveram 10% de frequência está o Espaço de Convivência para Idosos que, como outras, possui escassa cultura organizacional⁶⁹ e não aparece no gráfico acima, mas que pode contribuir significativamente para a expansão da cidadania, e outros que pertencem a outras políticas setoriais, como a educação e saúde.

A expansão da cidadania e a autonomia é uma preocupação da Política de Assistência Social, o que passa pela articulação de seus usuários e sua or-

⁶⁹ A cultura organizacional é uma expressão muito comum no contexto empresarial que significa o conjunto de valores, crenças, rituais e normas adotadas por uma determinada organização, tendo ganhado mais notoriedade na segunda metade do século XX, depois de alguns investigadores da área de Gestão e Estudos Organizacionais começarem a defender os benefícios de estudar a cultura das organizações. - RAMOS, Rogério. *Cultura Organizacional*. Artigo disponível em: http://www.infoescola.com/administracao/_cultura-organizacional/ > acessado em: 12/05/2016.

ganização em espaços representativos e participativos democráticos, no que, de acordo com a NOB-SUAS/2012, os entes federados são responsáveis e as organizações da rede socioassistencial devem contribuir⁷⁰. Há a afirmação de que para ampliar o processo participativo dos usuários, para além da articulação com os movimentos sociais, outros espaços podem ser organizados, tais como: coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais, comissão de bairro, fórum, entre outros.

No Quadro 02 foram organizadas as atividades que são pouco realizadas nas entidades, estando na ordem das que receberam o maior para o menor percentual. Pode-se observar que algumas apresentam uma nomenclatura muito genérica, ou seja, não revela com clareza o que é ofertado por meio delas. Outras atividades são de competência de outras políticas públicas.

Quadro 02 - Atividades e Ações das Organizações Sociais com percentual inferior a 10% (% < 10%)

1	Horta com finalidade socioeducativa
2	Socioassistenciais
3	Atendimento Terapêutico
4	Libras
5	Fornecimento de Alimentação
6	Trabalhando a Autonomia
7	Projeto Autocuidado
8	Brinquedoteca
9	Atendimento Psicológico
10	Preparatório para Médio Técnico
11	Educação Infantil; Creche e Pré-escola
12	Projeto Cultural
13	Espaço de Convivência para Idosos
14	Saúde da Família
15	Fórum Comunitário - Demandas locais
16	Promoção social
17	Oficinas enfocando Cidadania, Saúde, Educação e Assistência Social

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Quanto às rotinas inerentes ao trabalho social, em uma relação contendo 36 tipos, todas fazem parte do cotidiano das entidades pesquisadas, com per-

⁷⁰ Veja a NOB-SUAS 2012, artigos 6º, inciso XI, 12, incisos IX e XXXII, 117, parágrafo 2º, inciso V e o 126, incisos e parágrafo único.

centuais entre 40% a 100%, ou seja, todas são realizadas. No entanto, apresenta-se na relação, a seguir, apenas aquelas rotinas que tiveram percentuais entre 80 e 100, uma totalidade igual a dezessete (17), por considerar que o percentual que apresentam têm relação à condição de sua maior sistematização, consolidação, ressaltando que se tratam das principais e não exclusivas. Ou seja, essas rotinas se mostram tradicionais, algumas são inerentes à práxis de algumas profissões ou possuem respaldo legal que as exige.

Quadro 03 - Rotinas do Trabalho Social mais Presentes nas Entidades Pesquisadas

100%	1. Articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos
	2. Banco de dados de usuários e organizações
	3. Desenvolvimento do convívio familiar e comunitário
90%	4. Acompanhamento familiar
	5. Elaboração de relatórios e/ou prontuários;
	6. Escuta
	7. Estudo social
80%	8. Orientação e encaminhamentos
	9. Campanhas socioeducativas
	10. Construção de plano individual e/ou familiar de atendimento
	11. Desenvolvimento de projetos sociais
	12. Informação, comunicação e defesa de direitos
	13. Mobilização para a cidadania
	14. Monitoramento e avaliação do serviço
	15. Promoção ao acesso à documentação pessoal
16. Proteção social proativa	
17. Trabalho interdisciplinar	

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

As rotinas que tiveram percentuais pouco significativos são consideradas, não generalizando, como aquelas que vem sendo realizadas por motivo de mudanças recentes ocorridas no cenário político da Assistência Social, expressando novas tendências no trato das expressões da questão social, algumas representam inovações e carecem do estabelecimento como cultura institucional e outras, devido à base metodológica que as orientam, podem estar se tornando obsoletas, são elas:

Quadro 04 - Rotinas do Trabalho Social que se Apresentaram Pouco Significativos

1	Orientação e encaminhamentos sobre/para a rede de serviços locais com resolutividade
2	Inserção na rede de serviços socioassistenciais e demais políticas
3	Fortalecimento da função protetiva da família
4	Acolhida
5	Visita domiciliar
6	Atendimento psicossocial
7	Cadastramento socioeconômico
8	Notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social
9	Cuidados pessoais
10	Conhecimento do território
11	Diagnóstico socioeconômico
12	Atividades de convívio e de organização da vida cotidiana
13	Identificação da família extensa ou ampliada;
14	Atividades comunitárias
15	Mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio
16	Atividades de incentivo a Geração de Ocupação e Renda
17	Referência e contrarreferências
18	Busca ativa
19	Orientação jurídico-social

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Observando o quadro 04 pode-se perceber que essas rotinas refletem os documentos técnicos publicados pelo MDS e as resoluções do CNAS, que vem fundamentando a Política Nacional de Assistência Social, propõem a utilização de aparatos tecnológicos e novos posicionamentos políticos e na prática profissional dos trabalhadores do SUAS.

F) A estrutura física das organizações sociais

As condições estruturais das entidades pode parecer de pouca importância, mas não é, considerando que pode viabilizar ou não qualidades fundamentais para que sejam afiançadas algumas das seguranças socioassistenciais⁷¹ necessárias à emancipação, a autonomia e ao estabelecimento de relações de pertencimento ou fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, quais

⁷¹ PNAS, item 2. Política Pública de Assistência Social, páginas 31-33, 40 e NOB-SUAS/2005, item 1.1, subitem I. Proteção Social, página 86.

sejam: segurança de acolhida, segurança de sobrevivência (de rendimento e de autonomia) e segurança de convívio ou vivência familiar.

Das seguranças relacionadas, destaca-se a de acolhida, que além da disponibilidade afetiva e profissional para receber e acolher quem procura o serviço, da alteridade para reconhecer o direito do outro em ser diferente, despidendo-se de julgamentos pré-concebidos, representa o direito a confidencialidade, estando implícito nessa palavra o dever em construir e manter um ambiente agradável e seguro capaz de estabelecer relações de confiança e cooperação, por meio da escuta, do diálogo e da orientação, garantindo providências para que o cidadão tenha atendidas suas necessidades, as socioassistenciais e também as básicas de saúde, nutrição, educação e habitação, além do apoio emocional, seja na própria organização social ou por meio de encaminhamentos à rede de serviços. Uma análise cuidadosa mostra que essa segurança possibilita todas as outras, e engloba as condições ambientais para o desenvolvimento do serviço: a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; dentre outras⁷².

Ao pensar na importância da estrutura física das entidades a base utilizada para a definição de parâmetros no estudo, como a existência de espaço físico destinado a atividades específicas, suas condições de uso e adequação motivada pela necessidade de observâncias legais e aprimoramento dos serviços, foram os documentos normativos e técnicos da Política de Assistência Social, dentre os quais a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009⁷³.

Os espaços físicos ou dependências listados estão, em sua maioria, presentes em todos os serviços socioassistenciais, com exceção daqueles que são específicos do serviço de abrigamento e que, por esse motivo, obtiveram percentuais baixos, o que gerou uma média de 73%. Pode-se afirmar que todas apre-

⁷² NOB-SUAS 2012, artigos 4º.

⁷³ Consultamos ainda: a) BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CRAS: a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais*. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009; b) Decreto Nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamenta a Lei nº-7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm > Acessado em: 12/05/2016; e c) *Decreto Nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004*, que regulamenta as Leis nºs 10.048, de 8 de novembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm > Acessado em: 12/05/2016.

A norma que estabelece critérios e parâmetros técnicos a serem observados quanto ao projeto, construção, instalação e adaptação do meio urbano e rural, e de edificações às condições de acessibilidade é a ABNT NBR 9050:2015. (ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas), que para aplicação exige a utilização de outras 21.

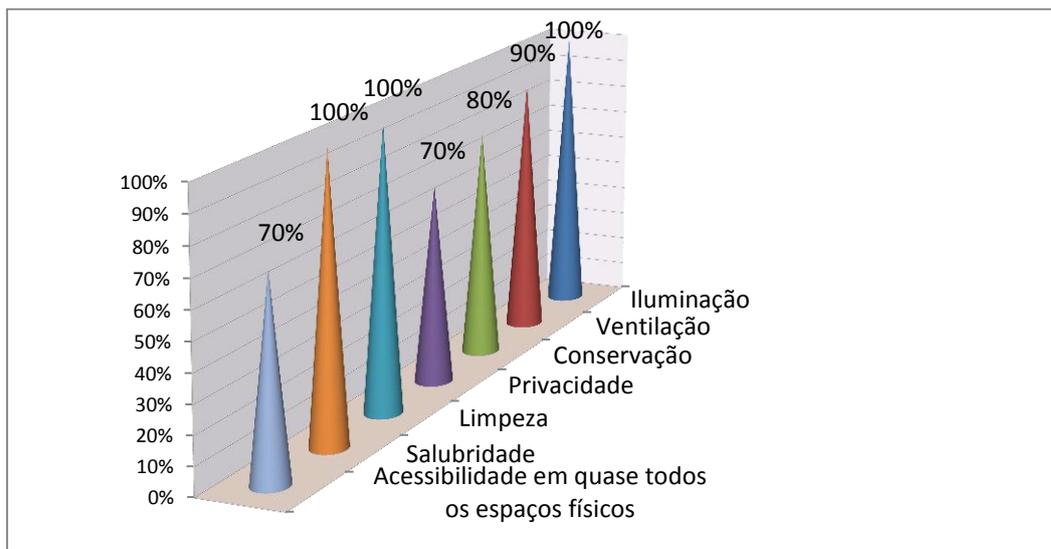
sentam espaço físico satisfatório, considerando os espaços ou cômodos exigidos para a execução das atividades. Os espaços físicos que são peculiares aos abrigos foram colocados em negrito no quadro.

Quadro 05 - Percentual de Entidades que Possuem as Referidas Dependências

100%	1. Instalações sanitárias
	2. Refeitório/ espaço para alimentação
	3. Sala(s) de atividades coletivas e comunitárias
90%	4. Espaço de convivência
	5. Recepção
	6. Sala para atividades administrativas
80%	7. Espaço para planejamento e reunião de equipe
70%	8. Sala(s) de atendimento individualizado
	9. Espaço de estar e convívio
	10. Espaço para guarda de pertences e vestuário dos usuários
	11. Sala(s) de atendimento individualizado com privacidade
50%	12. Espaço para banho e higiene pessoal
	13. Espaço para moradia, endereço de referência
	14. Sala(s) com condições de repouso
	15. Outras:
30%	16. Espaço para lavagem e secagem de roupas

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

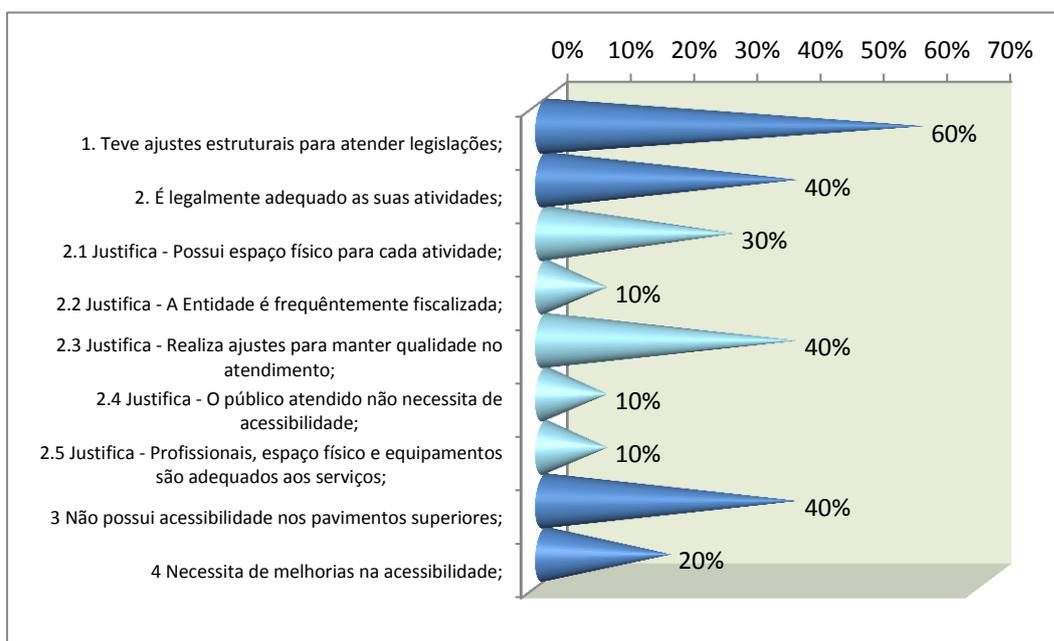
Todas as organizações afirmaram que as condições de utilização dos seus espaços ou cômodos são adequados aos serviços que ofertam, com iluminação, ventilação, conservação, limpeza e salubridade. Porém as condições de privacidade e acessibilidade em quase todos os espaços físicos obtiveram os menores percentuais, 70 cada, o que demonstra a necessidade de melhoria, pois são condições essenciais ao trabalho social. Saliento que todas as entidades declararam que não possuem 100% de acessibilidade.

Gráfico 18 - Condições de Uso das Dependências das Entidades

Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Essa condição, acessibilidade, foi tratada com especial atenção na pesquisa, tendo transparecido na questão formulada quanto aos ajustes na estrutura física da entidade por motivo de exigências legais. Veja, apesar de não terem 100% de acessibilidade, as entidades afirmam que o espaço físico é legalmente adequado e que realizou ajustes para atender a legislação da Assistência Social e, ao mesmo tempo, há a afirmação de que em pavimentos superiores (2º, 3º e 4º andares) da instituição não há acessibilidade e que o espaço físico necessita de melhorias na acessibilidade. Nessas afirmações transparece o fato de muitas vezes a acessibilidade não ser percebida enquanto uma necessidade e um dever. Por vezes, a acessibilidade é considerada por muitas entidades uma exigência sem cabimento, visto que a adequação de ambientes pode representar um fator que as onera financeiramente.

Gráfico 19 - Quanto a Condições do Ambiente Físico e Atendimento a Exigências Legais de Ajustes Estruturais



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Para justificar que a entidade possui espaço físico adequado conforme as exigências legais, os representantes disseram que (itens 2.1 a 2.5 do gráfico):

- Possuem espaço físico para cada atividade que desenvolve;
- A entidade é frequentemente fiscalizada;
- A entidade realiza ajustes para manter qualidade no atendimento;
- O público atendido não tem necessidades de acessibilidade; e
- Os profissionais, espaço físico e equipamentos são adequados aos serviços ofertados.

Em outro momento da pesquisa ficou claro que têm consciência das necessidades institucionais e que as mesmas não são realizadas devido à ausência de recursos para sua resolução. Por esse motivo, não só para as organizações privadas de assistência social, como para as governamentais, a questão da acessibilidade é um desafio, requer investimentos e mudanças no modo de organização dos espaços de modo a melhor atender as necessidades da população que buscam os serviços ofertados. O que se viu no primeiro momento em que se equipou os municípios com os Centros de Referência da Assistência Social, tanto básica como especial, foi a formulação de resposta rápida às exigências de gestão, com a finalidade de garantir o financiamento da assistência social nos territórios.

Ao se questionar sobre a acessibilidade, espaço físico adequado e em condições de uso para o desenvolvimento dos serviços, busca-se a realização de passagem a um segundo momento da política de assistência social, visando o fortalecimento do referenciamento que é a qualidade do que é ofertado enquanto garantias socioassistenciais.

Acrescentamos que a vigilância socioassistencial deve cuidar de ter em seu horizonte de ação pensar também essa realidade dos equipamentos sociais, com risco de desqualificar os objetivos da assistência social.

4.2.3 Recursos humanos das entidades

Para pensar os recursos humanos presentes na rede socioassistencial privada, além das Resoluções CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006, que aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, a CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011 e a CNAS nº 9, de 15 de abril de 2014, que ratificam a equipe de referência definida pela NOB-RH/SUAS, reconhece as categorias profissionais de nível superior e as ocupações e as áreas de ocupações profissionais de ensino médio e fundamental para atenderem as especificidades dos serviços socioassistenciais, buscando referenciais de comparação com os dados levantados na pesquisa, foram acessados documentos oficiais de pesquisa e levantamento de dados do SUAS, dentre os quais o Censo SUAS. Como colocado anteriormente, alguns documentos estatísticos publicados pela gestão federal da Assistência Social são pouco precisos quanto a informações sobre o número absoluto de trabalhadores lotados nos equipamentos da rede socioassistencial privada.

Com base na PEAS 2014-2015 (BRASIL, IBGE, 2015), estima-se que haja alocada nessas entidades uma quantidade superior a 34.280 profissionais com formação superior. Esse valor é uma estimativa, como já informado, pois levantado com base na quantidade de entidades que informam a existência das categorias profissionais em seus processos de trabalho, podendo variar para uma crescente em que se somem mil ou mais trabalhadores com graduação. Interessante que não há levantamento quanto aos profissionais com ensino fundamental e médio que trabalham na Assistência Social.

A PEAS 2014-2015 informa ainda que os trabalhadores das Unidades de Prestação de Serviços Socioassistenciais Privadas sem Fins Lucrativos (entidades da rede socioassistencial privada) são constituídos de profissionais contra-

tados, cedidos, prestadores de serviço, estagiários e voluntários, e que, apesar da importância desse último na realização dos serviços, só as três primeiras formas são consideradas na definição do pessoal ocupado nas entidades.

Para efeito da pesquisa, que quanto ao trabalhador preocupou-se com a caracterização dada nas resoluções do CNAS no que se refere às profissões e funções referenciadas na Assistência Social, sabe-se que possuem vinculação, mas não se detalhou as formas, tendo a preocupação em que não fossem voluntários, apesar de algumas instituições relatarem que grande parte dos serviços são realizados por eles. Ou seja, a inexistência ou diminuta quantidade de trabalhadores para determinadas funções não significa que não estejam sendo atendidas.

A NOB-RH/SUAS determina a exigência de assistente social e psicólogo na composição das equipes de referência da proteção social básica e da proteção social especial de média e alta complexidade. O PEAS 2014-2015 registra que 70% das 13.659 entidades informam algum tipo de pessoal ocupado com formação superior, contra 30% que não o fazem, sendo as áreas profissionais que se destacam o Serviço Social, a Pedagogia e a Psicologia.

Gráfico 20 - Unidades de prestação de serviços de assistência social privadas sem fins lucrativos - Existência de Profissional com Formação Superior em Serviço Social e Psicologia



Fonte: Tabela 110 (Brasil, IBGE, 2015).

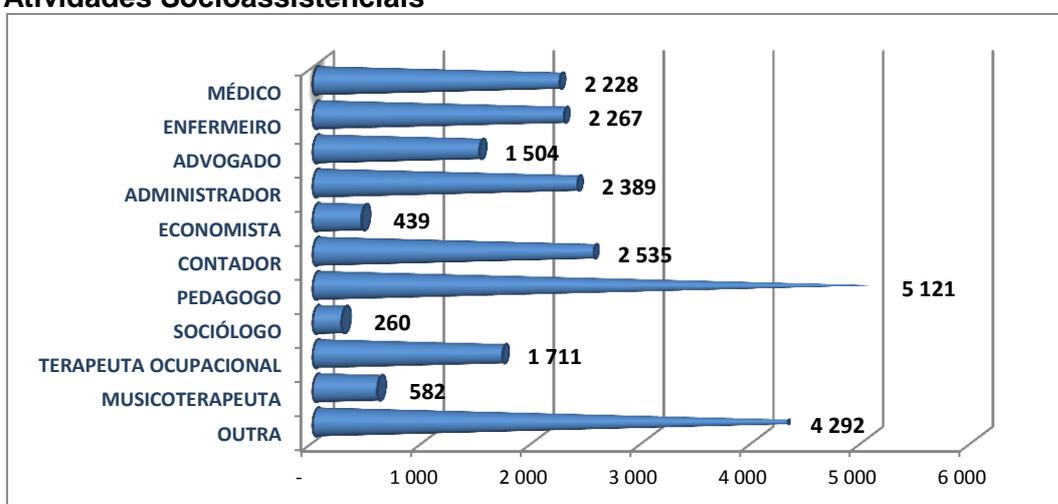
O PEAS informa ainda que das entidades que afirmam possuir pessoal com formação superior, 63,8% declaram trabalhar com assistente social; 54,2%, com pedagogo; e 52%, com psicólogo. Em 2011⁷⁴, a formação dos recursos hu-

⁷⁴ Censo SUAS 2011, pág. 144.

manos das organizações privadas era 7% com ensino superior em serviço social, 6% em psicologia, 25% em pedagogia, no que se refere às exclusivamente de assistência social os percentuais são 17% de assistentes sociais, 18% de pedagogos e 11% de psicólogos.

Em Duque de Caxias, no levantamento amostral realizado na pesquisa constata-se que as entidades que possuem esses profissionais em ocupações são 38% assistentes sociais, 31% pedagogos e 31% psicólogos, sendo esses valores percentuais proporcionais aos apresentados pelo IBGE.

Gráfico 21 - Unidades de Prestação de Serviços de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos - Formação Superior do Pessoal Ocupado nas Atividades Socioassistenciais

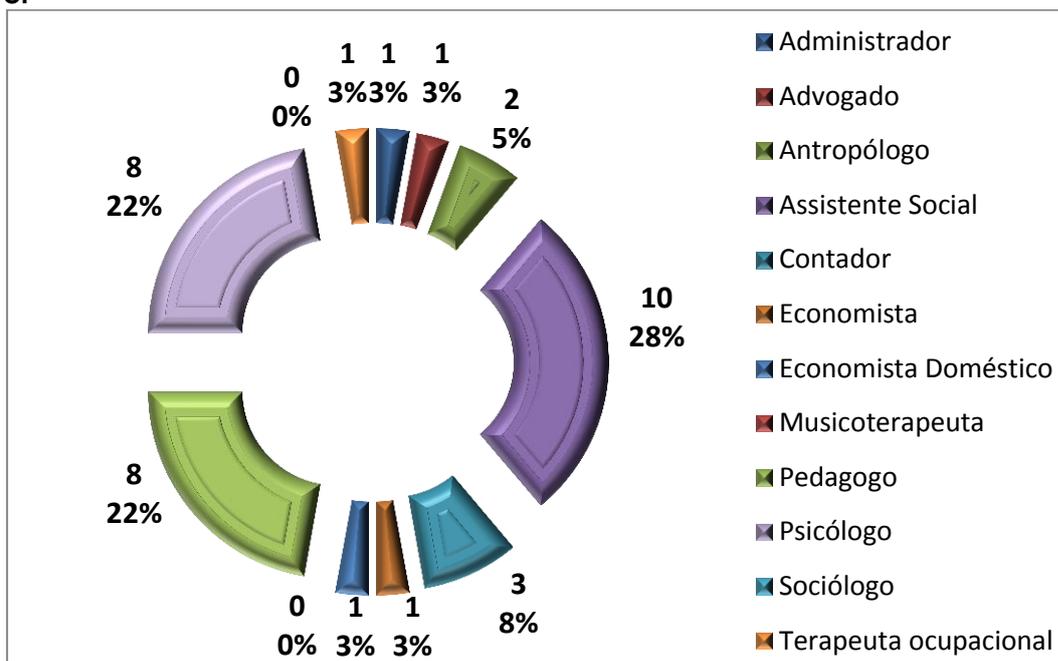


Fonte: Tabela 110 (Brasil, IBGE, 2015).

No entanto, foram pesquisadas outras categorias profissionais com formação superior, tais como administrador, advogado, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, musicoterapeuta, sociólogo e terapeuta ocupacional, além das funções que exigem ensino médio, cuidador social, orientador social ou educador social, funções de gestão da informação, monitoramento e avaliação, funções administrativas e funções de gestão financeira e orçamentária, e as de ensino fundamental, funções de copeiragem, funções de cozinha, funções de lavanderia, funções de limpeza, funções de segurança e funções de transporte. No gráfico construído, as profissões de musicoterapeuta e sociólogo estão com os percentuais zerados.

Os percentuais por tipo de formação dos trabalhadores lotados nas entidades socioassistenciais privadas são 39% com ensino superior, 22% com ensino médio e 39% com ensino fundamental.

Gráfico 22 - Percentual das Entidades com Profissionais de Ensino Superior



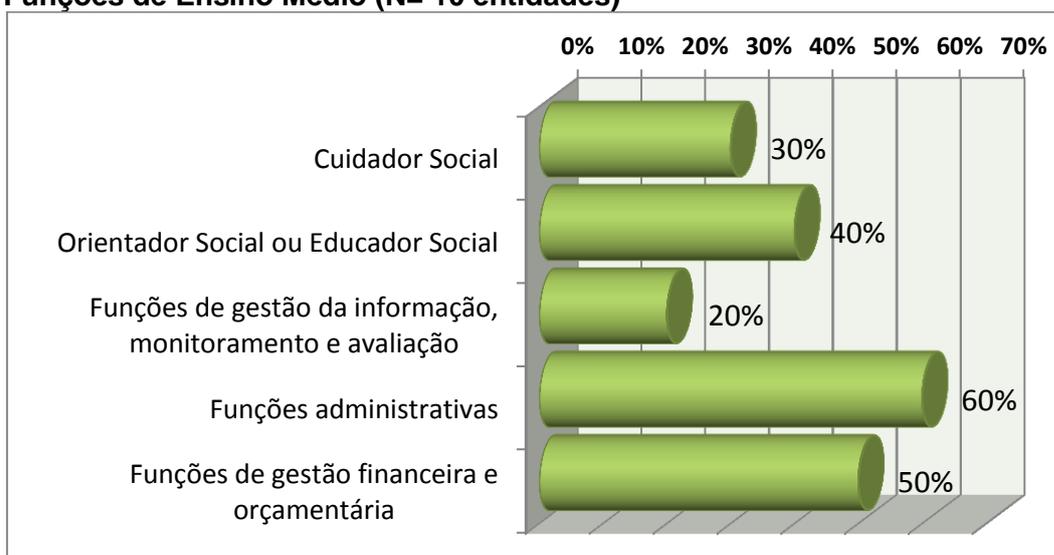
Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

A presença maior, em percentuais, de assistentes sociais e psicólogos reflete os impactos da NOB-RH/SUAS na reestruturação das entidades de assistência social, sendo a incorporação dessas categoriais profissionais consequente das exigências legais para o estabelecimento de convênios, no âmbito da assistência social, e de parcerias com empresas que visam apresentar resultados quanto a responsabilidade social, ou seja, a visão que seus clientes pode construir sobre ela a partir da prática que desenvolve em atenções pontuais às camadas sociais vulneráveis⁷⁵.

Na categorização das ocupações que exigem o ensino médio, observa-se que o percentual das que possuem relação direta com o monitoramento e avaliação é o menor, 20%, demonstrando a pouca cultura organizacional quanto a medição da qualidade dos serviços que oferta e ao feedback (ou opinião) dos usuários, o que requer a avaliação de informações relativas à percepção do cliente sobre se a organização atende ou atendeu as suas expectativas no serviço que oferta (ABNT, 2008, p.7).

⁷⁵ Vide artigo: EON, Fábio. *O que é responsabilidade social?* Revista ResponsabilidadeSocial.com, 2015. Disponível em: <http://www.responsabilidadesocial.com/o-que-e-responsabilidade-social/> > acessado em: 24/0/2016.

Gráfico 23 - Percentual de Entidades que Possuem Pessoal Ocupado em Funções de Ensino Médio (N= 10 entidades)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Não se pode negar que nos relatos prestados pelos interlocutores da pesquisa transpareça algumas iniciativas de gestão da informação e se avalia que possuem caráter subjetivo de cada profissional ou gestor que o realiza do que uma institucionalidade e importância do processo de monitoramento e avaliação, o que também ocorre quanto ao uso de outras ferramentas de gestão.

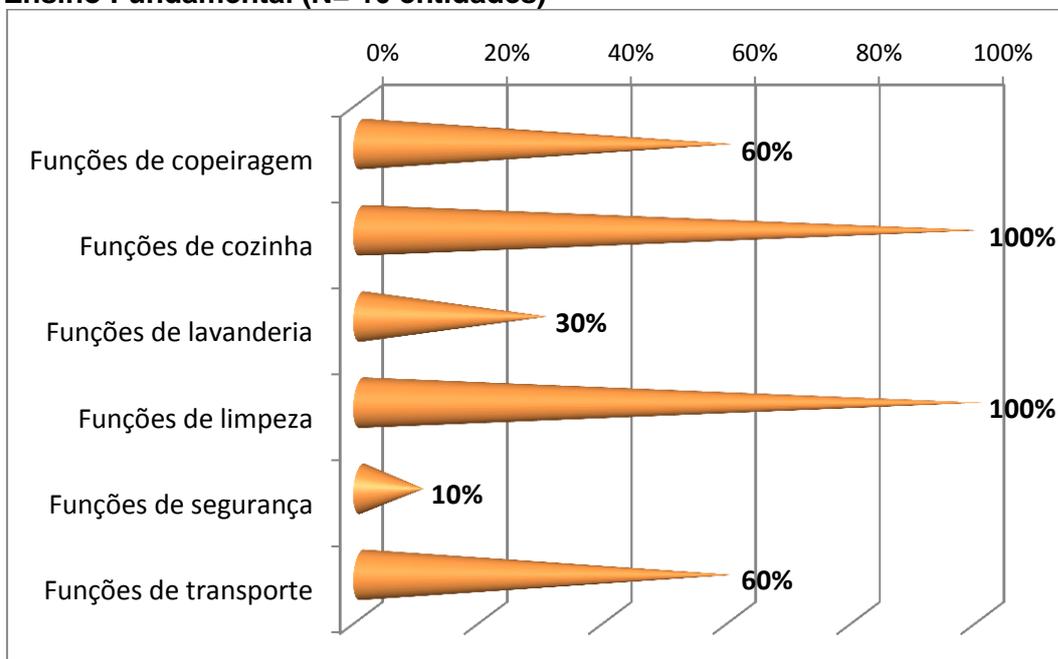
Esse tipo de “avaliação das atividades” costuma ser realizado quando se está finalizando a ação ou atividade, muitas vezes coincidindo com o final do ano, quando as pessoas são animadas por espírito de confraternização, ocasião festiva que pode influir nos resultados das respostas dos usuários dos serviços socioassistenciais quanto ao que se está buscando avaliar, sem padronizações necessárias a dimensão da pesquisa.

Nessa situação, a gestão da informação, monitoramento e avaliação é percebida como função que qualquer um profissional, imbuído de boa vontade, pode executar, o que é uma inverdade, pois exige capacidades e habilidades específicas de pesquisa, requerendo tempo e capacitações continuadas (Tenório, 2006, p.97).

A ação de monitoramento e avaliação deve ser realizada antes mesmo da implantação de um serviço, programa ou projeto, medindo as necessidades que devem ser atendidas, assim como durante e ao final das atividades, podendo identificar falhas e apontar a necessidade de medidas corretivas, que garantam o adequado atendimento aos usuários, evitando a perda de credibilidade institucional do serviço. Como constitui a função gerencial de controle, possui por carac-

terísticas: a análise, o acompanhamento ou monitoramento e a avaliação (Tenório, 2006, p.98).

Gráfico 24 - Percentual de Entidades com Pessoal Ocupado em Funções de Ensino Fundamental (N= 10 entidades)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

No gráfico acima (24), observa-se que as funções de segurança e de lavanderia são as que são menos frequentes no contexto institucional. Quanto à função de lavanderia, podemos afirmar que é característica presente nos abrigos, que no município são poucos, o que se reflete no percentual baixo de contratação de trabalhadores para ela (30%).

No que se refere a segurança (10%), a explicação está no fato de muitas instituições não manterem profissionais nessa função por a considerarem dispendiosa, não possuindo recursos financeiros para manutenção dessa especialidade. As demais funções possuem valores mais significativos devido serem, em muitas entidades, consideradas essenciais para o atendimento de necessidades imediatas da população usuária.

4.2.4 Participação das entidades no controle social

O controle social é o exercício democrático de acompanhamento da Política de Assistência Social, sua gestão, a avaliação, o planejamento, os recursos financeiros destinados a sua implementação e a ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política (Resolução

CNAS nº 237/2006). É uma inovação presente na Constituição de 1988 preven-
do a participação da população na gestão pública (CF-88, art. 204), capacidade
que a sociedade organizada tem de intervir nas políticas públicas, interagindo
com o Estado na definição de prioridades.

Os Conselhos de políticas e de defesa de direitos, tais como os de Con-
selhos de Assistência Social (CAS) são formas democráticas de controle social,
são as instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição
paritária entre governo e sociedade civil (LOAS, art. 16) (Brasil, 2013e).

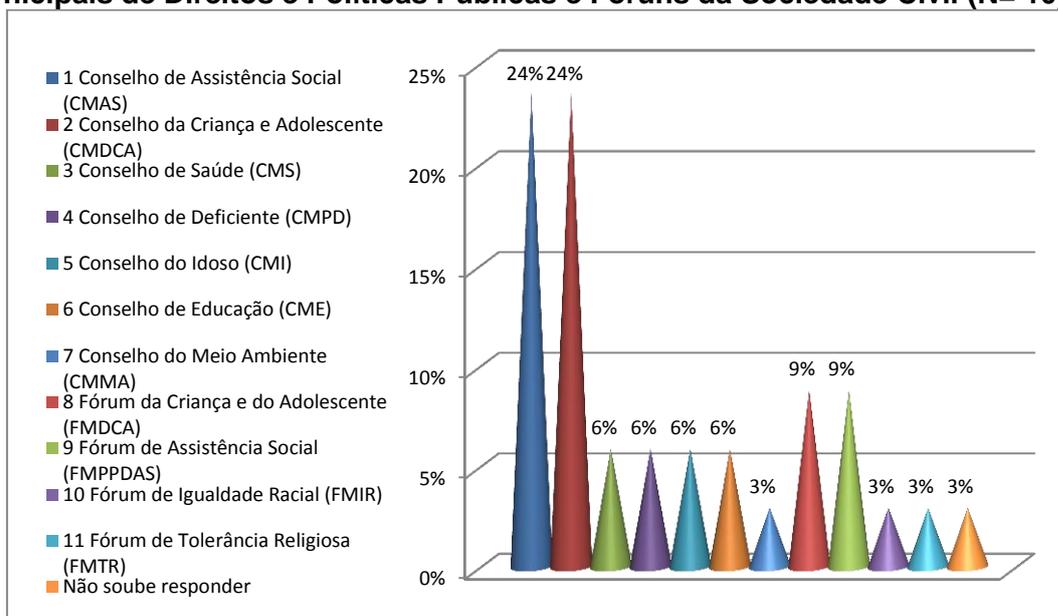
As entidades e organizações de assistência social, enquanto represen-
tantes da sociedade civil, juntamente com os representantes dos usuários ou de
organização de usuários da assistência social e entidades de trabalhadores do
setor, participam dessas e outras instâncias de controle social⁷⁶.

A ausência de participação das entidades nos conselhos expressa um
enfraquecimento da própria sociedade civil, que com isso passa a influir de modo
insatisfatório nas políticas sociais e no processo de mobilização dos populares.
O enfraquecimento dos movimentos sociais tende a contribuir para a afirmação
dos interesses do capital, que passa a ter maior controle, sem resistência, de
toda a vida social, condicionando uma posição de subordinação dos segmentos
majoritários da população (Souza, 2014, p.126).

Os representantes de entidades afirmam participarem de conselhos de
direitos e políticas públicas, dentre os quais, com maior ênfase, o Conselho Mu-
nicipal de Assistência Social (CMAS) e o Conselho Municipal de Direitos da Cri-
ança e do Adolescente (CMDCA), que representam cada um 32% da participa-
ção das entidades, o que também se reproduz nos Fóruns a eles relacionados
(33% cada). No entanto, no geral, a maior parte das entidades não participa das
reuniões dos Fóruns, espaço destinado à discussão das questões da política
afetas aos segmentos da sociedade civil, de definição de demandas e priorida-
des, e os informantes manifestaram insatisfação quanto a não participação dos
conselheiros da sociedade civil nessas instâncias.

⁷⁶ São outras instâncias de controle social: as Conferências, as audiências públicas, a ação popu-
lar e a ação civil pública - ver Lei 4.717, de 29 de junho de 1965 (Ação popular), Lei 7.347, de 24
de julho de 1985 (Ação Civil Pública).

Gráfico 25 - Percentual de Participação das Entidades nos Conselhos Municipais de Direitos e Políticas Públicas e Fóruns da Sociedade Civil (N= 10)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Negativa, fraca, aquém, espaço corrompido, péssima, pequena, enfraquecida foram expressões utilizadas pelos informantes demonstrando como percebem a participação da sociedade civil no controle social da política de Assistência Social.

Frequência insatisfatória dos conselheiros às reuniões ordinárias do CMAS, desinteresse pelos embates e lutas, ausência de articulação das entidades instaladas no município com uma rede maior, construindo saberes e estratégias de fortalecimento, com órgãos representativos em âmbito estadual e federal, que as entidades municipais desconhecem⁷⁷, foram situações apresentadas como sintomas desse processo de enfraquecimento das entidades da rede socioassistencial privada.

Aqui cabe um questionamento: Quais os direitos por quais deve a Sociedade Civil lutar nos espaços dos conselhos de direitos e políticas públicas? A resposta a essa questão pode definir rumos, mostrando a quais objetivos as entidades representam, se visa sanar apenas as dificuldades institucionais de funcionamento e manutenção ou se estão orientadas a defesa e garantia de direitos de cidadania. Se os direitos de cidadania desaparecem enquanto razão de existência da entidade, deixa de existir o motivo de continuar ofertando seus servi-

⁷⁷ Durante a X Conferência Nacional de Assistência Social, que teve por tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”, realizada no período de 7 a 10 de dezembro de 2015 em Brasília/DF, foi criado o Movimento Nacional de Entidades de Assistência Social - MNEAS, com o objetivo de ser um espaço de articulação das entidades e representação nacional. O movimento possui um blog e página no Facebook – www.movnacentidades.blogspot.com.

ços, visto que, na Assistência Social, o que se deve incidir são as necessidades do cidadão, que o fragilizam e torna-o vulnerável aos riscos pessoais e sociais.

A ausência de formação continuada para os representantes de entidades no Conselho de Assistência Social (CAS), assim como para os representantes de usuários, dificuldades no repasse e circulação das informações pertinentes ao acompanhamento dos Conselhos de Políticas Públicas entre os profissionais, dentre outros fatores contribuem para a pouca participação e articulação. O próprio desconhecimento da qualidade de direito a capacitação continuada faz com que se percebam sem expectativas, sem reconhecimento e motivação. Nesse sentido, a ampliação dos saberes pode gerar novas perspectivas para os direitos sociais e horizontes de lutas e conquistas. A negação dessa possibilidade pelo poder público pode representar a negação de cidadania, com isso os movimentos tendem a morte antes mesmo de nascerem. O município carece de fóruns de representação dos usuários e no qual se congregam as entidades ocorre o esvaziamento, com isso as forças políticas ficam em desequilíbrio.

São apresentadas pelas entidades, ainda, enquanto tendências presentes no município de Duque de Caxias, que, devido a não ocupação dos espaços do Conselho pela sociedade civil, inclusive os usuários, o Estado, para garantir os padrões legais exigidos, incube-se em definir os ocupantes das vagas. Nessa condição, os espaços ocupados mantém o mesmo padrão estabelecido, tendo o Conselho se transformado em arena de disputa por recursos financeiros e não de luta pela garantia de direitos ou de busca de soluções para as necessidades da população, problema amplamente discutido pelos teórico que estudam a política de assistência social (Raichelis, 2000). Os profissionais, por sua vez, necessitam se apropriar dos conhecimentos pertinentes a Política e facilitar o acesso a ele às classes consideradas subalternizadas, os usuários, possibilitando o acesso aos mecanismos de participação e controle. Porém, no âmbito institucional, essa demanda da participação do usuário ainda não figura como necessidade e tarefa profissional, motivo porque é preterida a outras consideradas de caráter mais imediato e emergenciais, perdendo os próprios profissionais quanto à sistematização e reflexão das atividades ocupacionais dentro da Política de Assistência Social, tanto no espaço das entidades como no dos conselhos.

Inexiste unidade na definição de objetivos e metas comuns a serem alcançadas pela sociedade civil na composição de órgãos de controle das políticas públicas, das quais possui pouco entendimento, estando os seus representantes pouco qualificados para a participação nos espaços dos Conselhos e Fóruns. A falta de conhecimentos, de qualificação, gera reflexos na própria composição

dos Conselhos, o que, no entanto, não pode ser generalizado. Apesar de pouco conhecimento sobre os aspectos administrativos e legais da política, há aqueles conselheiros que, mesmo prejudicados, tentam realizar alguma coisa. Devido se considerarem dependentes do poder público, muitos representantes, apesar de bem intencionados, abandonam suas bandeiras de lutas temendo penalizações a si e as entidades que representam. Há necessidade de uma capacitação dos Conselhos a fim de melhorar o conhecimento legal e favorecer o reconhecimento dos limites, possibilidades e responsabilidades presentes na consolidação da Política de Assistência Social.

Pontuou-se ainda que algumas formas de estruturação dos Conselhos, o seu próprio histórico de formação, a ausência de uniformidade nos procedimentos de sua operacionalização e gestão, contribui para o afastamento da sociedade civil, que não reconhece nesse um instrumento genuíno de sua representação.

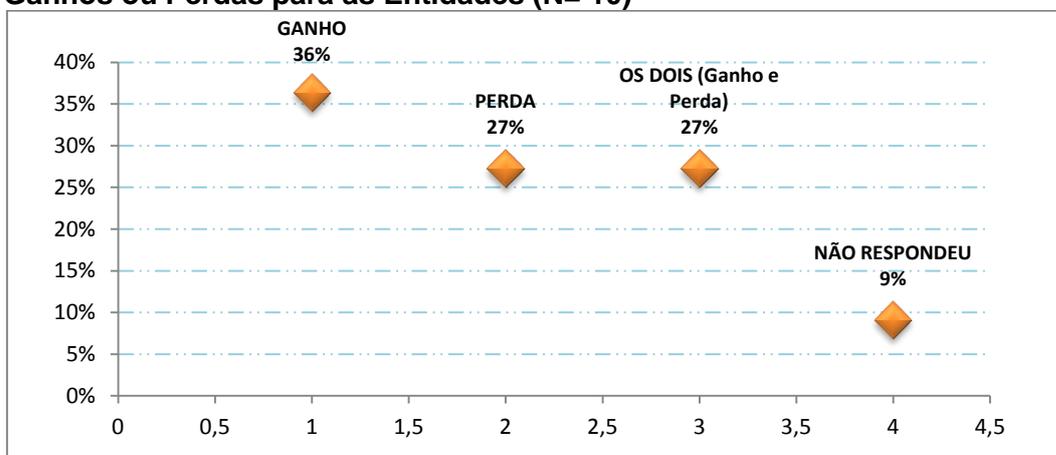
Há uma percepção pela sociedade civil de que sua participação seja importante nos órgãos de controle e que essa participação e sua capacitação para a efetiva cidadania é como uma pedra no sapato do poder público, que desejaria que o controle não efetivasse o controle, permitindo-lhe fazer o que "bem quer". No entanto, avaliam que não pode ser qualquer pessoa participando desse espaço, visto que alguns profissionais designados a representar entidades, por vezes se posicionam na condição de "profissionais obedientes" que cumprem uma tarefa que lhes é atribuída pela instituição a qual tem vínculo de trabalho, cumprindo seu horário no conselho, sem qualquer compromisso ético com a política de Assistência Social, ou seja, apresenta-se na atividade sem qualquer motivação, além de que, por não ocuparem cargos de direção nas organizações, não dispõem de poder de decisão. Junta-se a essa situação a condição dos profissionais com formação superior, que manifestam despreparo e pouca habilitação para desenvolver as funções operativas para as quais foram contratados, com dificuldades educacionais primárias, sendo inviável que se espere posicionamento político crítico.

Por esses motivos, os representantes das entidades pesquisadas relataram que muitas pautas dos conselhos são aprovadas sem conhecimento por parte daqueles que tem a responsabilidade pela fiscalização e em horários considerados estratégicos, onde devido o avançado do tempo, as pessoas estão cansadas e desconcentradas para continuar a reunião. Ainda há os casos de cooptação de pessoas da sociedade civil mediante a oferta de cargos públicos, com a finalidade de que não interfiram nos interesses da gestão pública.

Consideram ainda que no passado a participação da sociedade civil era significativa, tendo ocorrido uma perda de propósito do CMAS, voltando-se para o partidarismo político, onde não se tem transparência quanto ao segmento que se esteja representando, ocorrendo forte cooptação pelo poder público e a consequente mudança no discurso político dos representantes de entidades. Com isso, as instituições, considerando que todas possuem dificuldades a que necessitam atender para sua sustentabilidade, questionam-se quanto à viabilidade da participação nos Conselhos, onde o móvel se tornou os recursos financeiros e inexistente interlocução dos conselheiros da sociedade civil com as suas bases, organizada na forma do Fórum Popular e Permanente de Direitos e Políticas Públicas de Assistência Social, o qual deveria funcionar como um canal de comunicação e repasse dos anseios da sociedade civil com o CAS.

Outra questão levantada pela pesquisa refere-se à percepção das entidades quanto as mudanças colocadas em movimento pelo conteúdo das legislações da assistência social, se correspondem a benefícios ou perdas às organizações sociais privadas.

Gráfico 26 - Avaliação das Mudanças Legais da Assistência Social como Ganhos ou Perdas para as Entidades (N= 10)



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Observando o gráfico acima (26) pode-se observar que as posições quanto à avaliação dos resultados das recentes mudanças na legislação da Assistência Social para as entidades da rede socioassistencial privada foram as mais diversas, compreensíveis pelo motivo de algumas analisarem pelo ângulo dos incentivos ou isenções que beneficiem a instituição, outras pelas garantias asseguradas aos usuários e trabalhadores e distintas que ignoram o fato (9%), por desconhecimento dessas alterações e mesmo por possuir atuação prepon-

derante em outra política social. Têm-se ainda, aquelas organizações que consideram que os resultados apresentados trouxeram às entidades tanto *ganhos* como *perdas*.

As entidades que avaliaram as inovações, seja a legislação, o acompanhamento ou mesmo o processo de fiscalização, como oportunidades de desenvolvimento e melhoria ou *ganhos*, nas quais se beneficia os usuários dos serviços, afastando-se de um prisma de ajuda beneficente para um fazer direcionado as finalidades da política pública, numa perspectiva de direito social, correspondeu a um percentual de trinta e seis (36%).

Dentre os proventos enfatizados estão à orientação e reorganização dos serviços ofertados e o beneficiamento a um quantitativo maior de indivíduos por meio da Política de Assistência Social, que vem se organizando pelo princípio da complementaridade das ações, podendo alcançar toda a família, que passa a ter cada um de seus membros atendidos em suas necessidades por meio da multisetorialidade, acolhendo não somente o necessitado, o órfão, o abandonado. Reconhecendo que a ação deve ser realizada em rede, cada entidade e órgão contribuindo para que a família tenha condições de vida melhores, ofertando outras oportunidades para os usuários e para a sociedade, consideram que esses ganhos possam representar perdas para as instituições que mantenham ações assistencialistas.

Alguns dos ganhos, ainda para as organizações sociais privadas, são a organização e reestruturação institucional voltada ao desenvolvimento social, pensando o serviço dentro da Política de Assistência, quando que anteriormente estavam muito próximos da educação e da saúde, deixando para traz uma perspectiva assistencialista, reconhecendo que o poder público deve assumir a proteção social. As entidades permanecem desenvolvendo a educação não formal dentro do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, que possui funções pedagógicas, mas de modo ampliado, não focadas na obrigação que a educação tem para com a alfabetização e o desenvolvimento da capacidade de leitura, ocorrendo uma abertura maior para o trabalho social com as famílias. Na contramão, porém, na realidade os governantes não têm afiançado as proteções e manifestam desdém diante às dificuldades apresentadas pelas entidades, que por muito tempo realizam os serviços de assistência à população vulnerável, sentindo-se os representantes ressentidos e surpreendidos com atitudes pouco solidárias, sendo desvalorizadas e submetidas a exigências insuportáveis, a ponto de fazer algumas fecharem suas portas.

Algumas ponderam que toda modificação de legislação, em particular analisando o histórico da Assistência Social, permite perceber que ocorreram avanços positivos no campo formal e teórico, o que não foi acompanhado pelo campo prático, operacional, pelo cotidiano, deparando-se a cada momento com o anacronismo, o clientelismo presentes no interior da própria política, que permanece como objeto de negociações demagógicas e eleitoreiras, com pouca disseminação das informações como estratégia de dominação.

Concebendo os reflexos das legislações no que se refere aos incentivos fiscais e funcionamento das entidades, alguns dirigentes de entidades (27%) consideram que significaram *perdas*, visto que as exigências têm sido aplicadas de modo rigoroso às organizações da sociedade civil, sendo super-responsabilizadas, com cobranças que não se cogitam nos equipamentos governamentais, que se consideram desobrigados de cumpri-las com base em interpretações várias, além de que fissuras na legislação nacional permitem que os municípios criem exigências outras que exorbitam as possibilidades institucionais para autorizações de funcionamento e estabelecimento de convênios, havendo, ainda, cortes de isenções tributárias as quais tinham direito.

Exemplo das exigências vistas como unilaterais é o caso da redução de carga horária semanal de algumas categorias profissionais⁷⁸ e o piso salarial estadual⁷⁹ que os gestores municípios negam-se a cumpri-los. Outro exemplo é o fato das entidades não governamentais terem que adequar toda sua infraestrutura, seus prédios, seus recursos humanos contratados de acordo com a legislação e o mesmo não é executado pelo Estado. Devido às grandes cobranças, principalmente onerando a folha de pagamento, muitas acabam não suportando e não conseguindo cumprir suas obrigações sociais.

Além disso, para o fornecimento de alguns documentos exigidos para o recebimento de subsídios estatais são cobradas taxas que consideram exorbitantes, como a da vigilância sanitária e do corpo de bombeiros, considerados entre os essenciais ao funcionamento, os quais tem demorado a serem entregues, o que estaria ocasionando mais problemas quanto a sua sobrevivência. As entidades afirmam que se mantêm com escassos recursos e a partir de doações

⁷⁸ Como é o caso dos assistentes sociais que tiveram redução na carga horária semanal de trabalho pela Lei nº 12.317, de 26 de agosto de 2010, que acrescentou dispositivo à Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993 (Brasil. *Código de ética do/a assistente social*. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão. - 9. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, [2011]).

⁷⁹ O governo do Estado do Rio de Janeiro, todo ano disponibiliza em seu site (<http://www.rj.gov.br/web/setrab/exibeconteudo?article-id=244747>) lei que define os pisos salariais para diversas categorias profissionais, cuja leitura feita é que deve ser cumprida pelas empresas privadas. Esse ano é a lei nº 7267 de 26 de abril de 2016. Disponível em: <http://download.rj.gov.br/documentos/10112/2423378/DLFE-86902.pdf/PisoSalarial2016.pdf> > acessado em: 19/5/2016.

de particulares, prestando aos usuários serviços em caráter de gratuidade e veem-se como partes integrantes de um sistema no qual são a maioria, onde o governo não assume todo o atendimento a ser ofertado e não repassa os recursos, conforme acordado em convênios, para que seja feito um serviço de melhor qualidade.

Devido ao excesso de exigências feitas por órgãos públicos, muitas instituições preferem não estabelecerem convênios, há falta de conhecimento e órgãos fiscalizadores não esclarecem às entidades em caso de constatação de alguma irregularidade. Mais uma vez, salientam a falta de informações quanto a fiscalizações e prestações de contas, principalmente junto ao TCE, o que tem ocasionado muitos problemas às instituições.

O governo local, longe de ofertar os serviços socioassistenciais, estaria emitindo relatórios fraudulentos sobre a execução, deliberações são ignoradas e não há cobrança pelo Ministério Público, o que fragiliza ainda mais a sociedade civil, sendo a Assistência Social manipulada e imposta como uma política de governo.

Para algumas entidades, as mudanças foram vistas como desafios que as obriga a se apropriarem de novos conhecimentos e práticas de gestão administrativa, solidarizando-se com outras e ajudando a se organizarem legalmente dentro das novas exigências. Porém, consideram que a necessidade criada de apresentação de relatórios e planos todos os anos é uma dificuldade, antes era de quatro em quatro anos, agravada pelo fato de que a cada momento surge uma interpretação diferente e exigências de novos tipos de documentos para o estabelecimento de convênios. Alguns dirigentes manifestaram que esperam que a Lei Nº 13.019/2014, Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil⁸⁰ traga alguns benefícios às instituições de Assistência Social.

⁸⁰ Essa legislação criou, para substituir os convênios que passarão a ser usados apenas em parcerias celebradas entre duas ou mais entidades públicas, dois novos modelos de parceria entre o Estado e as entidades do terceiro setor, o 'Termo de Colaboração' e o 'Termo de Fomento', passando a existir no Brasil as seguintes modalidades de parceria entre a Administração Pública e o terceiro setor: a) Contratos de Gestão, celebrados com entidades qualificadas como Organizações Sociais, nos termos da Lei federal nº 9.637/98; b) Termos de Parceria, celebrados com entidades qualificadas como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), nos termos da Lei federal n. 9.790/99; e c) Termos de Colaboração e Termos Fomento, celebrados com organizações da sociedade civil em geral, nos termos da nova Lei n. 13.019/14.

4.2.5

O movimento da sociedade civil organizada referente às entidades de assistência social

Questionados quanto à existência de movimento da sociedade civil organizada referente às entidades de Assistência Social em Duque de Caxias, 55% dos informantes responderam que sim. Para avaliar essa resposta se faz essencial pensar o que é esse movimento da sociedade civil organizada.

Movimentos sociais são modos pelos quais um grupo social enfrenta as contradições sociais, são reações coletivas a algo que broqueia ou se choca com os interesses e necessidades desse grupo, expressa a reação de uma classe contra a dominação que outra a queira submeter (Souza, 2014, p.120), são lutas de transformação social, possuindo caráter contestador em relação ao Estado, (Ammann, 2013, p.225).

As primeiras teorias sobre os movimentos sociais apareceram a partir da década de 1970, com tendências a diversas ambiguidades, o que exige um pensar crítico e dinâmico. O papel que desempenha no processo de organização popular, fazendo com que sejam abandonadas as questões imediatas e se superem soluções individuais por alternativas coletivas, com a percepção dos aspectos sociais no cotidiano de cada pessoa é o que confere a dimensão necessária e importância aos movimentos sociais (Souza, 2014, p.121-124).

A gênese do movimento social encontra-se em um problema local, imediato, concreto que atinge determinados cidadãos, somente sendo possível quando os sujeitos se percebem cidadãos, ou seja, que possuem direitos, e seu desenvolvimento tende a ampliar as reivindicações a esferas mais amplas da realidade social. São um tipo novo de associativismo e organização social, que tem sua importância ampliada à medida que se articula com os meios já conhecidos de resistência da população trabalhadora e enfrenta os problemas cotidianos (Souza, 2014, p.123-124).

O pressuposto para o desencadear de um movimento social são a materialização das contradições sociais, a existência de uma relação, de objetivos a realizar, de formas estratégicas de enfrentamento e de confronto entre classes (Souza, 2014, p.122). O movimento social exige ações articuladas, a reunião daqueles que tem necessidades comuns, a discussão dos problemas com as bases, a realização de assembleias e reuniões frequentes, de confrontações públicas e fornecimento de entrevistas nas mídias existentes com o objetivo de dar visibilidade e projeção a esse modo de contestação (Ammann, 2013, p.232).

O movimento se forma a partir de um processo motivador calcado no próprio universo da vida dos sujeitos, de suas necessidades concretas de subsistência e existência, suas propostas devem estar embasadas em ação, a definição e adoção de tarefas devem partir dos seus objetivos e estratégias (Ammann, 2013, p.233-238).

Os movimentos sociais ocorrem quando as oportunidades políticas se ampliam, quando há aliados e quando as vulnerabilidades dos oponentes se revelam (Gohn, 2014, p.30), assumindo grande importância no seu desenvolvimento a articulação em redes sociais e com diferentes expressões do mesmo movimento social a nível regional. Um risco a que estão sujeitos são as influências indiretas partidárias, o que pode gerar divisões, discordâncias internas e saída de participantes; (Ammann, 2013, p.234-235).

Possui um caráter popular, que exige percepção, análise para que não fique circunscrita apenas a respostas imediatistas, individuais, e ações estratégicas, com objetivos claros a que se deseja alcançar, nem sempre é reconhecido publicamente. Motivo o qual devem ser considerados esses elementos para que não se venha a minimizar os efeitos desses movimentos diminuindo sua importância. (Souza, 2014, p.124).

De acordo com Souza (2014, p.123), são indicadores de um movimento social:

“Existência de processos contínuos de articulação e organização social a partir dos objetivos imediatos a serem alcançados;
Exercício de decisão e controle nas ações definidas em função das exigências do consumo coletivo da área;
Presença política da população nas instituições da área e naquelas que, pelas suas funções e objetivos, estão relacionadas à mesma.”

Na consideração das demandas postas ao movimento social deve ser evitados reducionismos, tais como: a movimentação a um objetivo imediato, a ações isoladas; as organizações sociais a organizações formais, a canais de reprodução da própria ordem social, não acarretando nenhuma reflexão ou ação aqueles que são mobilizados; a ação corporativista de retirar o máximo de proveito do Estado, lobrigando os problemas sociais maiores; a generalização das dificuldades, como se todas as camadas sociais passassem pelas mesmas angústias e mascarando as contradições fundamentais; dentre outras (Souza, 2014, p.125).

A desarticulação das instituições corrobora com o processo de enfraquecimento da sociedade civil organizada, que fica de fácil penetração por ideias

fatalistas e fragmentadoras, não desenvolve novos saberes e práticas, tendendo ao fenecimento. O papel da comunicação é de grande relevância para a interação e compartilhamento dos anseios e objetivos do movimento, para o estabelecimento de ações de cooperação e emancipação social (Gohn, 2014, p.34).

As entidades representam a mais das vezes a institucionalização de uma movimentação e mobilização ocorrida na sociedade para minimizar ou combater um problema coletivo, assim surgiram creches, centros comunitários, associações, dentre outros equipamentos sociais. Portanto, pensar um movimento da sociedade civil organizada é considerar todos os aspectos minimamente elencados, a ausência destes pode representar uma movimentação apenas, principalmente quando desconsidera a participação e o protagonismo popular, quando os objetivos não se encontram com as necessidades comuns da população.

As entidades que consideram a existência de movimento da sociedade civil no que se refere às entidades da rede socioassistencial, executantes dos serviços de Assistência Social em todo o território nacional, as quais enfrentam uma conjuntura de dificuldades financeiras e ausência de apoio político, afirmam que há vinte anos o vigor era maior, havia participação mais efetiva na formulação de políticas e no controle social dos recursos públicos, e que atualmente a luta das pessoas é pela sobrevivência das entidades, por haver uma demanda social que não é ainda bem atendida no contexto das políticas públicas.

Elas avaliam, ainda, que o movimento se refere mais as outras políticas públicas e movimentos sociais, devido a pouca participação das entidades na organização de eventos, mobilizações, que lhes dê visibilidade e nos órgãos relacionados à Assistência Social. Ponderam que a instituição é expressão inicial de um movimento, da própria necessidade da comunidade e que só permanece se a comunidade valoriza a ação e a apoia, sendo a sua maior divulgadora, mesmo quando possui base confessional.

No vértice daqueles que consideram a presença de um movimento da rede socioassistencial privada estão aquelas que veem na movimentação um caráter individualista e não coletivo, visando interesses pessoais. Cogitam ser o individualismo um aspecto contemporâneo, inexistindo unidade, crescendo a crença de que se cada entidade consegue resolver seus problemas sozinha não necessita dos fóruns e movimentos.

Julgam que os movimentos e entidades que possuem alguma visibilidade são aqueles liderados ou apoiados por alguma personalidade considerada importante ou famosa do próprio mundo da mídia e que as entidades locais, apesar

de algumas terem um escopo grande de atendimento continuado, permanecem sem visibilidade.

4.2.6

A rede socioassistencial conceituada pelas entidades

Convocadas a conceituar o que entendem por rede socioassistencial, 55% das entidades ainda afirmaram a sua existência no município. Porém, nas conceituações realizadas pelos representantes, transparece a dúvida quanto ao que é a rede socioassistencial e o fato de inexistir a intersectorialidade, essencial para que seja operacionalizada por todos os atores sociais.

A intersectorialidade possui um carácter estratégico para as políticas públicas, assumindo singularidade como diretriz para a gestão de situações concretas com multicausalidades que são vivenciadas pelos usuários dos serviços sociais e deve ser percebida como princípio orientador da construção das redes, sendo que a sua natureza não se deve restringir a parcerias entre setores públicos estatais, devendo ampliar-se na articulação e estimulação da participação da sociedade civil (Monnerat, 2009, p.218).

A intersectorialidade supõe a articulação entre sujeitos de áreas que tem suas especificidades, diversidades e experiências particulares, para enfrentar problemas complexos, exigindo vontade e decisão que respeitem à diversidade e às particularidades de cada setor ou participante e estejam sintonizados com a realidade local, com sua cultura de organização social (Yazbek, 2014, p.98). O estabelecimento de relações socioinstitucionais entre Estado e sociedade orienta-se, dentro desse paradigma, para o estabelecimento de ações compartilhadas na provisão de bens e serviços e que melhorem a qualidade de vida dos cidadãos (Góes, Machado, 2013, p.627).

Para a Assistência Social a intersectorialidade, que se configura como um princípio orientador de ações integradas no âmbito da Política Social pressupõe a construção de uma rede protetiva para atendimento articulado à população, com iniciativas públicas e da sociedade, o que representa um desafio, visto que as políticas sociais públicas configuram-se setorializadas e desarticuladas, com gestão centralizadora e hierarquizada, possuindo, cada área, uma rede própria de instituições e ou serviços sociais que desenvolvem um conjunto de atendimentos, em instituições estatais e em organizações sociais privadas (Yazbek, 2014, p.99).

A intersectorialidade deve ter por foco a população, pensando a ação no território para melhorá-lo, o que possui o potencial de impactar nas práticas e cultura dos órgãos gestores, fortalecendo os municípios na tomada de decisões, sua autonomia, a distribuição dos recursos e gastos públicos e a abertura para a participação popular (Góes, Machado, 2013, p.628). Como pode estabelecer um processo que agregue várias organizações afins em torno de um interesse comum, na prestação de serviços ou na produção de bens, a intersectorialidade sugere a ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços para garantir a integralidade da atenção aos segmentos sociais vulneráveis ou em situação de risco social e pessoal (Yazbek, 2014, p.99).

Ou seja, a implantação da rede socioassistencial exige dos diferentes parceiros o reconhecimento de suas responsabilidades e funções dentro do processo de proteção social, mais que instituir fluxos de serviços e ações, deve fixar diretrizes para que se formem canais de diálogo permanente, relações horizontais, transparência na definição de metas, estratégias, formas de acompanhamento e avaliação.

A partir do momento que se define o que é de prestação exclusiva pelo poder governamental, o que pode ser realizado em parceria com as entidades de assistência social com garantia de direitos ao cidadão, com transparência na aplicação das regras públicas e na prestação de contas de recursos repassados mediante convênios (Sposati, 2009, p.37) e, ainda, com abertura para a manifestação de novos saberes na interlocução de diferentes atores, estará constituída a rede socioassistencial no município.

Os conceitos apresentados, pelos representantes das entidades, para o que consideram rede socioassistencial se diferenciaram ao considerarem a sua existência ou não no município. Considerando as afirmações realizadas pelos entrevistados, registram-se, resumidamente, como eles conceituam a rede socioassistencial, primeiro a partir da posição daqueles que afirmam a sua existência:

- Seria a participação da sociedade civil junto à sociedade pública numa integração para melhorar o meio da sociedade. Acredito que *se as instituições fossem potencializadas e, pelos governantes, criada uma política de sua estruturação, de orientação técnica e social, teríamos uma sociedade bem melhor e um trabalho social bem mais organizado.*
- É o conjunto de todos, é a união de todos os equipamentos em favor de um objetivo único: *saúde, educação e assistência.*
- São as instituições, no caso, governamental e não governamental que atendem aquelas necessidades do *indivíduo que está precisando.*

- São todas as instituições, governamentais e até de outras instituições, que juntas movam e possam atender as necessidades de nossos usuários, *forma-se a rede para que sejam atendidas as questões de cidadania e garantir os direitos.*
- *É a organização dos serviços públicos e privados em que eles estejam interligados, de maneira que a família passe por eles e acesse diretamente um e outro. A família que é acompanhada pelo PAIF e necessita participar do serviço de convivência que seja realizado por outro equipamento, que ela possa ser acompanhada pelas duas equipes, tanto do público como do privado, formando de fato uma rede.*

Segue-se a percepção da rede por aqueles que consideram que a rede socioassistencial não existe e lhe atribuem características como furada, falha, quebrada, dentre outras:

- A ideia da palavra rede tem uma interligação com o que se fala de interprofissionais, *interconhecimento*⁸¹, mas acho que essa rede é muito furada, nós temos profissionais realmente capacitados e engajados, com bons objetivos, mas necessitamos que a *política de gestão trabalhe em sentido da igualdade e não conseguimos.* A rede seria saúde, educação, assistência, todos trabalhando juntos e a gente não consegue fazer essa parceria, essa ligação.
- Uma rede de atendimento em várias dimensões: educação, (...), todos reunidos para trabalharem juntos com esse objetivo. Às vezes trabalham de tal forma que prejudicam o trabalho. *Agem como se estivessem fazendo um favor.*
- Entendo que é o conjunto, não só de instituições que fazem parte das políticas, que integram as políticas de saúde, de educação, os próprios equipamentos de assistência, mas também *os profissionais que atuam nesses espaços. No entanto, desconheço essa rede, se ela existisse as coisas não estariam como estão. Não falo só por esta instituição, mas também por outras que temos conhecimento.*
- São os serviços prestados tanto pelos equipamentos públicos como pelas instituições filantrópicas. Infelizmente, essa rede é quebrada, você precisa de um auxílio e não funciona. É uma rede falha.
- Essa famosa rede, é a questão de termos acesso às políticas, sejam elas Assistência Social, Saúde e Educação. Não foram criados os CRAS com esse objetivo, dele articular, dele fazer essa rede? Se você atende a pessoa, a pessoa é enviada para outro local ignorando-se que o sistema é único. Acho que a rede foi feita, mas a malha é tão aberta que passa tudo. Acredito que seja muito mais fácil mudar a política de Assistência do que se consolidar uma rede. A Política de Assistência Social não é uma lei tão antiga em comparação com outras, ela é uma menina ainda, mas eu *sinto falta dessa união da sociedade civil, para que a gente consiga implementar isso.* Falta divulgação, *o governo não tem interesse em fazer o esclarecimento para que a população conheça.* Há pessoas que até hoje não sabem o que é um Centro de Referência de Assistência Social, quando você fala é uma coisa monstruosa, quando se fala de assistência as pessoas só veem o Programa Bolsa Família. Se você diz às pessoas que têm direitos a outros serviços, elas só conhecem a Secretaria de Assistência Social, não sabem o que é o CRAS, para que eles (os equipamentos sociais) estão ali, quais os programas que desenvolve, que podem atender as pessoas que estão no seu entorno. *Os programas sociais devem ser acompanhados pelos CRAS. O CRAS instalado aqui não sabia os serviços que o oferecemos há mais de 40 anos. Saiba o que ouvi de um técnico do CRAS!? Que a [entidade] é quem precisa dele e o CRAS não precisa da [entidade]! (...)* Há serviços ofertados pela rede de Saúde, excelentes e não se divulga. Onde está essa rede? Não existe. (...)

⁸¹ Conhecimento recíproco entre duas ou mais pessoas ou entidades. "interconhecimento", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2013, <https://www.priberam.pt/dlpo/interconhecimento> [consultado em 21-05-2016]

Das colocações feitas se pode destacar que, apesar de alegarem ou não a existência da rede socioassistencial, as entidades afirmam que não recebem orientações técnicas por parte do gestor quando ao desenvolvimento do serviço que executam, pois percebem que não há essa proposta de ação por parte dele. A visão que embasa a intervenção é, muitas vezes, imediatista e focalizada na pessoa, garantindo respostas isoladas e emergenciais aos efeitos da pobreza extrema, ignorando-se sua causa endógena ao capital (Pereira, 2006, p.15-16).

Dessa forma, atender as questões de cidadania e garantir direitos é uma proposta que vai além da sobreposição ou justaposição de ações setoriais (articulações e sínteses), exige um movimento para que se institua um novo modo de gestão e de pensar o social (Pereira, 2014) ⁸².

No entanto, é digno de nota o discernimento apresentado quanto à interligação das ações em um fluxo que contempla os equipamentos sociais com a finalidade de proteger integralmente a família, entendendo que esse processo deve ser monitorado com a contribuição e participação de toda equipe, esteja ela nos equipamentos governamentais e nas entidades sociais privadas.

Percebem que é responsabilidade da gestão o estabelecimento de relações igualitárias entre as várias políticas setoriais e essa com a rede socioassistencial privada (Brasil, 2012) e salientam a presença ainda da lógica do favor, da ausência de qualidade na execução do serviço ofertado. Imputa o bom funcionamento da rede a existência de equipamentos para a operacionalização dos serviços, aos quais todo cidadão tem direito, e aos profissionais que os realizam.

Na PNAS é definido que cabe aos CRAS o mapeamento e a organização da rede socioassistencial de proteção básica e promover a inserção das famílias nos serviços de assistência social no território de sua abrangência. A interpretação equivocada da legislação pode estar levando os profissionais a julgarem uma autossuficiência da qual nenhuma política pública pode se considerar. A inserção das famílias nos serviços, sem perder a dimensão do monitoramento das ações e resultados, somente é possível com a necessária articulação de todos os atores da rede.

As entidades reconhecem que a gestão da política de Assistência Social é de competência do Estado, não desconhecendo, porém, que possui um papel

⁸² PEREIRA, Potyara A. P. A intersetorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética. Disponível em: <http://matriz.sipia.gov.br/images/acervo/Texto%20Potyara%20-%20Intersetorialidade.pdf> > Acessado em: 11/11/2014

importante na efetivação da rede socioassistencial, para o que somente pode concorrer com a organização e unidade de todas elas.

Quanto ao apoio da legislação ao estabelecimento da rede socioassistencial, 64% dos representantes cogitam de que seja favorável, 27% de que seja contrário e 9% não souberam responder a questão. Aquelas entidades que afirmaram que os documentos legais são favoráveis, em suas justificativas pontuaram que o poder público local cumpre parcialmente com as suas responsabilidades, o que fragiliza a realização de ações em rede.

Dentre os problemas observados estão à dificuldade de comunicação com os CRAS e CREAS, devido possuírem instalações inadequadas, sem serviço de telefonia, de internet e sem veículos para a realização de visitas às famílias, que na verdade residem distantes do equipamento a qual estão referenciadas, exigindo o uso de passagens a que não dispõem, inviabilizando o acompanhamento, a ausência de divulgação ampla do que é ofertado e a falta de incentivo a participação do usuários.

Reconhecem que a legislação federal apoia a implantação da rede socioassistencial e que o estorvo encontra-se no legislativo e executivo municipal, não se efetivando os serviços.

Os representantes de entidades que consideram que a legislação é contrária apresentaram várias premissas que pensam necessárias para o estabelecimento da rede socioassistencial. Ponderam que documentações oficiais do CNAS ou leis deveriam explicitar o que é rede socioassistencial, definir ações coercitivas e sanções aqueles órgãos e entidades que não cumprissem os acordos e normas estabelecidas.

Distinguem que muitas vezes a legislação não é suficiente e que a mesma apresenta brechas que permitem diversificados entendimentos que acabam por inviabilizar sua aplicação.

De modo geral, todos apresentaram muitas dúvidas quanto à presença da rede, quanto ao que é deliberado e publicado enquanto legislação da Assistência Social. Durante as entrevistas foram frequentes expressões tais quais: “não sei se atende totalmente”, “é favorável, como é eu não sei explicar”, dentre outras, que indicam a carência e o acesso insuficiente a informações pertinentes a política.

Pode parecer, de imediato, que a responsabilidade por acessar a informação seja exclusiva do profissional ou dirigente de entidade. No entanto, a Política Nacional de Assistência Social também define responsabilidades quanto à

dimensão comunicação e a relação que o Estado deve estabelecer com a sociedade civil.

Dentre os deveres do Estado está o de alavancar a rede a partir das decisões políticas do poder público acordadas com a sociedade, garantindo capacitação para os principais atores da política, dentre eles os dirigentes de entidades e organizações e os usuários, coordenando a articulação e integração das organizações sociais presentes no território (Brasil, 2012, p.6) na busca de soluções que beneficie integralmente as famílias. Nesse processo o Estado ocupa o papel principal, conferindo unidade aos esforços sociais, rompendo com a fragmentação das ações e assegurando direitos com padrões de qualidade avaliáveis (Brasil, 2012, p.3).

4.2.7

A tipificação e a rede socioassistencial privada

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, resolução CNAS nº 109/2009, surge com o objetivo de estabelecer uniformidade aos serviços ofertados em todo o território brasileiro. Nesse sentido, representa uma diretriz a ser observada por todos os órgãos que operacionalizam serviços, projetos e programas na dimensão da política de Assistência Social.

Quanto aos benefícios proporcionados pela Tipificação aos serviços ofertados pela entidade, 55% disseram que existem, 27% que não teve qualquer benfeitoria e 18% não souberam responder.

Para aquelas entidades que afirmam “Muitas vezes, nós fazíamos aqui o todo”, diante de escassos recursos para a realização de vários programas e projetos, a dependência de doações de particulares, *a Tipificação permitiu a possibilidade de operacionalizar serviços dentro de apenas uma política pública*, considerando que cada categoria profissional corresponde um custo fixo para a entidade, nem todos os serviços podem dispor apenas de voluntários para sua efetivação e, dependendo da atividade, há insumos dispendiosos, como, por exemplo, nos provenientes da saúde.

Avaliaram como positivo a delimitação da política em que a entidade está inserida e do público alvo, o que tem facilitado o planejamento das ações, pois a falta de objetividade fazia com que todo tipo de demanda lhes fosse encaminhada pelo poder público, e a própria especificidade do atendimento que realizam funciona como estratégia para viabilizar outros serviços que seus usuários necessitam.

Outro impacto da Tipificação para as instituições foi na adequação de recursos humanos, sendo inseridas funções profissionais menos dispendiosas que o emprego de determinados profissionais para ações sociopedagógicas, como é o caso do educador social, o que permite aqueles profissionais que fazem parte da equipe de referência poderem se ocupar de atividades de articulação com outras entidades e a participar das reuniões dos conselhos de direitos e políticas públicas.

As instituições que *não perceberam efeitos benéficos* da Tipificação expressaram que foram gerados mais custos com pessoal, pois anteriormente não tinha obrigatoriedade em contratar um assistente social e que a legislação da Assistência Social não garante recursos financeiros para esse tipo de despesa, não há apoio governamental e as entidades se sentem pressionadas a realizarem um trabalho que não tem condições de manter.

Pontuou-se, ainda, que dentre as entidades pesquisadas houve aquelas que afirmaram não ser utilizada a Tipificação para qualquer finalidade e não gerou alterações ao que era realizado. A essas se juntou aquelas que não souberam responder a questão, ausentando-se aqui à apropriação da legislação e de todas as normativas que embasam as ações na política de Assistência Social. Além disso, percebe-se a fragilidade do processo de fiscalização e controle social, o que pode comprometer a garantia de direitos fundamentais, as adequações essenciais dos equipamentos sociais estatais e privados, a construção efetiva da rede socioassistencial e a garantia assegurada pelo Estado da qualidade dos serviços ofertados a população.

Questionadas quanto a direitos sociais que não estivessem sendo garantidos adequadamente pela política de Assistência Social no município e se haviam outros direitos que reconheciam como sua competência, 73% responderam que há direitos sendo violados e 91% relacionaram aqueles que deveriam ser contemplados por ela.

A delimitação das competências da Política, longe de fragilizá-la, contribui para que abandone a fragmentação das ações e a imprecisão orçamentária que historicamente foi um espectro da assistência, atribuindo-lhe características descontinuas nos seus serviços (Sposati [et al.], 2014).

Foi realizado um inventário dos direitos sociais que as entidades consideraram como atendidos de modo inadequado ou que estejam sendo violados pela gestão pública municipal. Para efeito da presente pesquisa não foram colocados na relação àqueles direitos que são de competência de outras políticas públicas

e que foram pormenorizados pelos entrevistados como, por exemplo, as relacionadas à saúde e segurança pública.

Foram avaliados como direitos garantidos de modo impróprio:

- *Acolhimento Institucional – Serviços ou seguranças essenciais*
 - 1) Crianças são acolhidas às instituições sem a documentação civil e escolar, sendo o problema resolvido, muitas vezes, pelos profissionais quando esses tenham pessoas conhecidas na rede capazes de lhes fazer um “favor”, caso contrário fica sem solução;
 - 2) O órgão gestor municipal da Assistência Social não assegura o serviço de transporte dos acolhidos para atendimento em serviços essenciais de saúde quando solicitado;
 - 3) Após completar dezoito (18) anos de idade, os adolescentes não têm garantidas condições mínimas de dignidade, sem qualquer qualificação para o mundo do trabalho não são devidamente vinculados à sociedade e são entregues ao abandono;
 - 4) As casas de passagem⁸³ tem sido usadas de modo inadequado, sendo alocados em um mesmo espaço crianças junto com adolescentes e com aqueles que estão toxicômanos e apresentam reações violentas;
- *Atenção ao Idoso – Serviços*
 - 1) Inexiste no município o serviço de acolhimento institucional ao idoso, inclusive em casos constatados de maus tratos e violências sofridas.
 - 2) A gestão municipal da Assistência Social ignora as solicitações e encaminhamentos realizados pelo Conselho Municipal do Idoso e as denúncias de maus tratos (Disque 100) não são averiguadas.
 - 3) O Centro de Convivência do Idoso (CCI) existente foi transferido para o espaço físico da PMERJ - 15º Batalhão de Polícia Militar - Duque de Caxias, no Centro, onde os idosos tem se negado a comparecer às atividades alegando que o local possui higiene deficitária ou inadequada.
- *CRAS – Localização e Acompanhamento Social*
A instalação dos equipamentos tem sido feita distante dos territórios onde estão localizadas as residências das famílias com condições mais vulneráveis, motivo do acompanhamento social das famílias com visitas e outros procedimentos do trabalho social não estarem sendo realizados;
- *CREAS – Acompanhamento Social*
O acompanhamento social das famílias inseridas na Proteção Social Especial de Alta Complexidade não é realizado, o que reflete no serviço de abrigamento da rede socioassistencial privada, onde os prazos definidos para a permanência do abrigado não são respeitados, o que tem transformado o serviço em tutela.
- *Moradores em situação de rua*
O município não desenvolve trabalho social com a população em situação de rua, apresentando o Centro Pop existentes condições inadequadas de funcionamento;
- *Programa Bolsa Família - Critérios de seleção das famílias*
Famílias em situação de vulnerabilidade e risco social que procuram atendimento nas organizações privadas são orientadas e encaminhadas para a gestão pública para a inclusão no programa de transferência de renda e não são beneficiadas;
- *Recursos Humanos dos equipamentos sociais estatais*
 - 1) Os profissionais dos Centros de Referência negam-se a realizar visitas às famílias residentes nas comunidades alegando medo;

⁸³ A Casa de passagem é um abrigo provisório de crianças e adolescentes encaminhados pelo Conselho Tutelar e Juizado da Infância e da Juventude até que seja definida sua situação jurídica.

2) Atendimentos aos usuários são prejudicados nos serviços públicos estatais devido interrupção com a grande rotatividade dos profissionais, principalmente assistentes sociais e psicólogos.

- *Repasse de recursos via convênio*

Os prazos definidos para o pagamento dos convênios às organizações sociais não são respeitados e os valores são definidos por cotas diferenciadas para cada entidade quando deveria ser pelo tipo de serviço oferecido, o que tem gerado disputas. Além desse fato, o órgão fiscalizador, o CMAS, não exerce sua função e, devido à falta de recursos, muitas entidades têm finalizado suas atividades sociais.

Gráfico 27 - Direitos Sociais Avaliados pelas Entidades Pesquisadas como Garantidos Inadequadamente pela Assistência Social



Fonte: Pesquisa de Campo, 2016.

Elencamos, a seguir, os direitos que as entidades consideram que devem ser garantidos pela política de Assistência Social. Observamos que alguns dos direitos podem ser objeto de outras políticas sociais, dentre os quais destacamos o direito a moradia com critérios mais claros, que foi relatado por 30% dos entrevistados, os demais apareceram apenas 10% cada. Veja:

- Direito a aquisição gratuita de documentação civil básica (Certidão de Nascimento, RG, CPF, CTPS, dentre outras);
- Direito a capacitação profissional de pais desempregados, sem perspectiva de serem absorvidos pelo mercado de trabalho;
- Direito a mães receberem o valor do BPC por cada filho com deficiência que reside com ela;
- Direito a moradia à família em situação de risco e vulnerabilidade social com critérios mais claros para toda a população;
- Direito ao crédito às famílias sem renda;
- Direito aos ex-detentos a serviços de inserção profissional;

- Direito aos jovens ex-acolhidos a ser prioridade dos programas sociais, inclusive habitacionais;
- Direito à família em processo de reintegração ou adoção de criança ou adolescente a receber o aluguel social e a ter acelerada a aquisição de moradia por meio do Programa Minha Casa Minha Vida;
- Direito às populações em serem esclarecidas quanto aos programas sociais e os direitos aos quais pode acessar mediante a Assistência Social e outras políticas públicas;
- Direito das crianças acolhidas à participação em eventos e passeios culturais com locomoção garantida pela gestão pública.

Devido à interface da política de assistência social de modo intersetorial com outras políticas sociais, como a política de habitação, o relato dos entrevistados volta-se a considerar o erro de que ela deveria atender a todas as demandas de seus usuários. Essa perspectiva messiânica da assistência social tem ocasionado críticas ao seu processo de organização e gerado dificuldades a compreensão da população a sua finalidade enquanto política pública que somente pode efetivar sua ação protetiva, de garantia de direitos, com o estabelecimento da interconexão entre as várias políticas sociais.

A reflexão e estudo do que compete à assistência social e a tipificação dos serviços socioassistenciais apresenta-se, nesse contexto, como uma essencialidade para que os direitos sociais sejam garantidos a todos os cidadãos. Exige porém, o esforço de todos para que as amarras de uma prática irrefletida e reprodutora das relações subalternizadoras sejam superadas, a favor de uma sociedade mais igualitária e de um Estado promotor de políticas públicas mais universais.

5 Considerações finais

Com a perspectiva de apenas apresentar os apontamentos finais deste trabalho de pesquisa, e não de finalizar a discussão sobre a rede socioassistencial e os atores sociais que participam de sua constituição, é que se apresentam essas considerações ou conclusões.

Os dados levantados junto aos profissionais, dirigentes ou representantes de entidades privadas de assistência social mostram uma tendência presente na sociedade brasileira onde, por ausência de seriedade no desempenho de processos de controle e fiscalização, apesar de mudanças legais apontarem necessidades sociais que devem ser atendidas para diminuição das vulnerabilidades do cidadão, exigindo além de mudanças ideológicas o estabelecimento de novos posicionamentos institucionais, mantém-se a cultura sedimentada do assistencialismo, fortemente arraigado nas práticas sociais, reforçando a lógica do favor nas relações entre dominantes e dominados (Raichelis, 2016, p.60).

A realização da Assistência Social enquanto uma política pública de seguridade social não contributiva, de direito do cidadão e dever do Estado, distintamente do que foi alarmado no seio das entidades privadas e organizações de assistência social, prevê a integração de ações com vistas a proteção social, postulando a necessidade de um reordenamento sob a ótica do direito social, na direção da universalidade, integralidade, intersetorialidade e equidade, devendo-se garantir a existência de processos participativos dos usuários (Martinelli, 2016, p.97).

Portanto, a importância em se questionar quanto à utilização pelas entidades de instrumentos administrativos gerenciais, quanto às formas de participação dos usuários na formulação dos serviços, das atividades, no planejamento das ações e a aplicação de mecanismos de avaliações dos serviços, projetos e programas ofertados, mantendo o sigilo das informações e permitindo e estimulando o protagonismo.

Os instrumentos de gestão, ainda pouco utilizados pelas entidades, se mostram essenciais não somente para garantir a participação, como também para construir uma transparência e organicidade de suas ações que otimizem seus resultados, diminuam o dispêndio desnecessário de recursos e sejam capazes de atrair outros investidores para além das subvenções estatais.

A prática de realizações de diagnósticos, pesquisas ou estudos socioeconômicos, permite o conhecimento acurado das condições sociais dos indivíduos que buscam os serviços socioassistenciais, a garantia e ampliação de direitos fundamentais e o enfrentamento da questão social (Mito, 2009, p.482, p.485). Interessante que essa prática é uma prerrogativa da atuação dos assistentes sociais, categoria profissional com maior presença nos recursos humanos das entidades pesquisadas, e mesmo assim não está sistematizada, pondo em risco a interpretação de suas demandas, o alcance e direção das ações institucionais (Mito, 2009, p.484).

Diante essa situação, não é de se admirar que alguns entrevistados tenham dito que nenhuma influencia teve a legislação, em particular a Tipificação, sobre a estruturação dos serviços operacionalizados pelas entidades. Aqui cabe a reflexão se o objeto de trabalho das organizações de assistência social são as necessidades sociais, se sua atuação baseia-se no voluntarismo, se é qualificada e legal.

A qualificação da ação institucional está imbricada com a direção política que lhe é dada, daí a ênfase em se observar o que preceitua a Lei Orgânica de Assistência Social e suas normativas, que define o que é competência desta política pública e quais os atores sociais que a operacionaliza e as condições de seu exercício. Para além de pontuar a necessidade de capacitação dos profissionais para atuarem dentro da política de assistência social, premente é o interesse que se deve manifestar com tudo que possui relação com o negócio das organizações, caso contrário, pode-se estar atuando no âmbito da ilegalidade.

As entidades ou organizações privadas de assistência social são pessoas jurídicas de direito privado, desenvolvem atividades de interesse público, possuem finalidades de caráter assistencial, social, cultural ou educacional, não objetivando o lucro, por isso *sem fins lucrativos* (Simões, 2008, p.395-396). O conhecimento da natureza jurídica das entidades, que podem ser fundações, associações, sociedade simples, dentre outras, embasa ainda procedimentos tributários, algumas são imunes e ou isentas de determinados impostos, como é o caso de grande parte das que desenvolvem serviços e ofertam benefícios socioassistenciais (Dias, 2013).

A LOAS, no artigo terceiro define que são consideradas entidades e organizações de assistência social *“aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento (...), bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos”*, tendo o SUAS atribuído responsabilidades, competências e padrões de atendimento em que a rede de entidades sem

fins lucrativos a integra, devendo os serviços estarem organizados por níveis de proteção – básica e especial (AGU, 2015, p.41). Ou seja, a legalidade em que as ações são operacionalizadas é um dos passos primeiros para que os usuários da política se referenciem a entidade como qualificada, cujas atividades estejam fundamentadas em processos de trabalho e de forma planejada, onde o controle social também é realizado pelos seus beneficiários, ampliando o potencial protetivo e fortalecendo a proteção social.

Dificuldade de identificação da natureza jurídica reflete a ausência de transparência, organicidade e clareza das finalidades institucionais. Esse aspecto pode parecer de pouca importância, mas na realidade representa um ponto de partida para que a entidade se situe dentro da política social a qual suas ações estão atreladas, o que inclusive deve transparecer em seu estatuto social. Durante a pesquisa foi possível perceber que os documentos de formalização da organização social são pouco conhecidos pelos profissionais que operacionalizam seus serviços, o que reflete na dificuldade de identificação com uma política social específica.

Melhorar o processo de comunicação e informação institucional perpassa pelo estudo da legislação e cenário político da área setorial em que seus serviços possuem preponderância, com clarificação das necessidades conjunturais do território em que está localizada, assim como ao seu objeto de intervenção e público alvo a que se destina.

Quanto à oferta de serviços, as entidades estão desobrigadas de ofertarem todos os tipos de serviços pertinentes à assistência social, atendimento, assessoramento e defesa e garantia de direitos, sendo essencial que desenvolva aquele que realmente possui meios apropriados de operacionalizar de forma qualificada e com recursos humanos adequados. Cabe lembrar que a finalidade das atividades deve ser a autonomia dos indivíduos e a diminuição das situações de vulnerabilidade e risco social.

Para que a cidadania deixe de ser um vocábulo apenas e se torne condição de todos os brasileiros, os usuários dos serviços das políticas sociais precisam ser ouvidos em seus anseios, em suas necessidades, suas potencialidades, seus sonhos, sem indiferença ou descaso, repulsa ou exclusão, em razão de suas particularidades, é ouvir e saber que esse “eu” que fala tem peso, tem valor e é o sujeito de seus desejos e esperanças (TELLES, 1999) e, também por esse motivo, devem ser mobilizados para se perceberem capazes de transformar a realidade social em que vivem.

Faz-se necessário que todo gestor e profissional que operacionaliza serviços de assistência social reflita sobre quem é esse usuário e busque se aproximar de sua realidade, de sua identidade social e seu pertencimento a uma classe, afastando-se da perspectiva reiterativa da desigualdade e subalternizadora (Yazbek, 2009, p.51). Não se pode ignorar que as políticas sociais são resultantes dos conflitos de classes e, como tais, expressão o modo utilizado por uma classe para manter uma dominação, ao mesmo tempo em que atende a uma necessidade da classe dominada, o que também é verdadeiro quanto à política de assistência social no Brasil.

É importante inferir quanto ao conceito que mantemos do usuário dos serviços socioassistenciais, quando estamos diante a uma política pública que deve assumir seu lugar de garantidora de direitos, numa sociedade dotada de uma cultura política autoritária, pautada por relações hierarquizadas. Estudar as relações que esse conceito possui com o desenvolvimento das transformações econômicas, os modos de adesão às formas políticas dominantes e quanto a como esses sujeitos influem sobre elas para impor suas reivindicações (Borba, 2012, p.58).

Em alguns momentos da pesquisa foi possível perceber que alguns entrevistados expressaram preocupação quanto ao modo de publicização dos dados que forneciam em seus relatos, em resposta aos questionários, principalmente no que se refere ao modo utilizado pelas entidades para o financiamento e manutenção dos serviços, programas e projetos ofertados aos usuários.

A ausência de cobranças pecuniárias não significa por si só que as necessidades estejam sendo adequadamente atendidas, nem devidamente reconhecidas e que se tenha rompido com as relações clientelistas, onde se espera a lealdade dos que são beneficiados pelos serviços (Yazbek, 2009, p.51).

As instituições ou organizações privadas de Assistência Social ao focalizarem suas atenções à população categorizada em condição de vulnerabilidade e risco social, ou grosso modo em situação de pobreza, podem estar fortalecendo os conceitos e procedimentos afirmativos da não cidadania, ação tão arraigada historicamente na sociedade brasileira, ou possibilitar a autonomia e ultrapassagem, ou seja, fazer refletir quanto às desigualdades, definindo mecanismos de ação diante das condições postas pelo sistema capitalista de produção e ter como horizonte a questão social, ou a consciência da classe trabalhadora da sua exploração pelo sistema capitalista de produção (Iamamoto, 2011, p.84). Ou seja, pode naturalizar a pobreza, vê-la enquanto anomia que possa ser elimina-

da mediante medidas administrativas ou pela coerção, desconsiderando sua historicidade social, de categoria política, plasmada dentro da sociedade capitalista. Segundo Yazbek (2012, p.289):

“a pobreza como uma das manifestações da questão social, (...) [é] expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, (...) desigual, em que convivem acumulação e miséria. Os “pobres” são produtos dessas relações, que produzem e reproduzem a desigualdade no plano social, político, econômico e cultural, definindo para eles um lugar na sociedade. (...)”

Entendendo que as entidades da sociedade civil, filantrópicas, organização da sociedade civil de interesse público, ONGs, entre outras especificações conhecidas, tem por público usuário os cidadãos ou grupos em situações de vulnerabilidade e risco, devem intervir tendo por horizonte a diminuição das condições que reproduzem o pauperismo, permitindo, pelo grau de autonomia que pode manifestar, a explicitação da questão social e possibilitando a compreensão da realidade como mecanismo capaz de contribuir para sua superação (Simionatto, 1999, p.261).

A ausência de clara definição do vocábulo “vulnerável”, utilizado na legislação recente da Assistência Social, também nos conclama ao processo reflexivo, exigindo-nos o abandono de posicionamentos estigmatizantes e discriminatórios pois, na sociedade do capital, quais são os vulneráveis? São os pobres, os sofredores, os famintos, os sem abrigos, as vítimas necessitadas de solidariedade? Quais estamos considerando os vulneráveis? Pois a vulnerabilidade vive em permanência dentro de cada um de nós. Somos vulneráveis desde a concepção. Ser vulnerável, assim como ser perfectível, educável, livre, constitui uma característica que define a humanidade comum (Brandão, 2007).

A condição provisória ou permanente de usuário dos serviços socioassistenciais, assim como a classificação de vulnerável (Brasil, 2012, p.27), não deve ser o que define os indivíduos, dentro de uma concepção ética de defesa do seu protagonismo e autonomia, com recusa de práticas de caráter clientelista, vexatórias ou com intuito de benesse ou ajuda (Brasil, 2012, p.3). A política de assistência social tem como destinatário a quem dela necessitar, tratando-se de direito social que exige do Estado Brasileiro atuação para reduzir desigualdades e garantir o mínimo social aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social (AGU, 2015, p.17).

Os espaços institucionais de operacionalização da assistência social devem se converter em âmbito fomentador e formador para a articulação participativa e democrática dos usuários, apoiando na organização de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares, potencializando as práticas participativas, desencadeando o debate permanente dos problemas, das ações e estratégias para assegurar o adequado atendimento às demandas sociais (Brasil, 2012, p.4, p.36).

Há necessidade urgente de adequar as ações institucionais aos imperativos da política de assistência social e de se exigir controle social, para evitar o anacronismo que se repete frequentemente, gerando perdas de direitos e, pior ainda, descarte de sujeitos sociais, o isolamento, a não cidadania (Yazbek, 2012, p.291, p.297), sem acesso a bens e serviços básicos, impedindo ainda que se faça presa do minimalismo ou da focalização e da atitude ingênua, ignorando o conteúdo estrutural da pobreza e do abandono (Vianna, 2005, p.127).

Nesse processo de adequação das entidades sociais privadas a legislação da política de assistência social, como ofertantes de serviços complementares e participes do controle social, deve-se estabelecer canais de diálogo entre os vários operadores, estabelecendo estratégias para o estabelecimento da rede socioassistencial que, como visto, não representa uma mudança de conceitos apenas e sim de forma de ação, exigindo diálogo, respeito mútuo e avaliação. Como apontado pela NOB-SUAS/2012, as gestões do sistema devem se posicionar como instâncias responsáveis pela organização da assistência social e os municípios devem viabilizar estratégias e mecanismos organizativos da rede socioassistencial (Brasil, 2012, p. 10).

As respostas dadas durante o trabalho de pesquisa fornece um diagnóstico de como está à rede socioassistencial, não somente na dimensão das entidades privadas, pois expressa o grau de diálogo e interação existente no sistema no âmbito municipal da política de assistência social. As questões relacionadas ao motivo da realização dos serviços, sua operacionalização e rotinas de trabalho exemplifica muito bem esse fato, ao demonstrar que, em sua maioria, não possuem caráter complementar ao trabalho social com famílias, uma ação de caráter privativo do poder público estatal.

A proposta de rede presente na política de assistência social tem por via ideológica a concepção da intersectorialidade. Quando se analisa conceitualmente a intersectorialidade o primeiro entendimento que se constrói é o de ser a relação entre setores da política pública de gestão governamental. Com o avanço da discussão dentro da política, o detalhamento pelas legislações, com a aprovação

da NOB-SUAS/2012, outros aspectos da rede socioassistencial são afirmados, ampliando sua visão e conceito.

O escopo da rede intersetorial focaliza não somente os setores institucionais e orgânicos do Estado, engloba a generalidade de serviços que se propõem a executar em prol do usuário das políticas sociais. O que exige, para sua efetivação, um necessário diálogo entre os vários atores sociais, que diante as mudanças últimas que o país tem vivido, é um processo que pode ser completamente inviabilizado, como mesmo todo avanço representado pela legislação que normatizou a política de assistência social e lhe viabiliza o status de política de Estado.

Enquanto não ocorre o diálogo, até mesmo entre os setores, uma situação que foi possível observar na militância no controle social ouvindo o relato de profissionais lotados em órgãos gestores das políticas setoriais, como a educação e a saúde, quando se colocou a necessidade de ação intersetorial frente ao Programa Bolsa Família, a percepção que se teve é que estava havendo uma pressão sobre essas áreas pela política de assistência social, obrigando-as a seguir uma normativa com a qual não estavam de acordo.

Pode ser normatizada, como já foi afirmado antes, a existência de uma rede, mas ela não vai existir se as pessoas não forem mobilizadas para isso, se não desejarem isso, a legislação não irá funcionar, fazendo-se necessário que todos percebam que o terreno é comum.

Se o terreno não for percebido pelos os diferentes atores sociais, as políticas setoriais, as redes de serviços e entidades sociais, como objeto de trabalho não somente para alcançar objetivos da assistência social, mas como no qual se irá promover a saúde do usuário, a melhoria da educação, entre outros resultados, não se irá fazer nada para que se construa uma articulação de fato. Por exemplo, os dados que vem da saúde e da educação, cuja participação do usuário é uma condicionalidade a ser atendida para que se mantenha o repasse do benefício, costumam demorar muito tempo para que cheguem aos órgãos de controle na gestão do Programa na assistência social, demonstrando uma falta de comprometimento. Torna-se efetivamente utópico a organicidade da rede se não houver a interlocução e se não for considerado que cada ator social dentro da rede, reconhecendo no entanto a primazia do Estado na gestão do sistema, é importante para sua efetivação.

Existe um formalismo em afirmar que existe uma rede socioassistencial no município, mas de fato não há, pois diante do que é colocado pela própria política tem que haver um diálogo, o qual não foi estabelecido.

Entre as atividades e ações principais da entidade, realizadas mediante os serviços que ofertam, a que obteve maior percentual foi as educacionais e reforço escolar, que atrela a assistência social ainda a política de educação, mostrando que se desconhece as diretrizes da política, e em particular a Tipificação. Ora, para o reordenamento das ações deve-se, de modo extremo, observar esse documento regulatório que as define enquanto competência da assistência social, e a realização de pesquisa com finalidade de estabelecimento de territórios e público alvo dos serviços.

As entidades, apesar de asseverarem a execução de serviços tipificados pela política de assistência social, deixou a percepção de que, com exceção do serviço de acolhimento institucional, desconhecem o que conceitualmente e operacionalmente representam esses serviços, assim como as provisões que devem garantir ao seu público prioritário.

A rede socioassistencial não se realiza quando inexistente uma lógica de complementaridade de ações, devido à ausência de interlocução entre os operadores dos serviços, diálogo no qual o poder público estatal possui primazia de responsabilidade.

Destacamos a importância de articulação entre as várias organizações que operacionalizam serviços, programas e projetos socioassistenciais, o que pode ser impulsionado por intermédio da construção de agendas comuns para a instalação da rede socioassistencial, para o que se exige capacitação, escuta, diálogo e negociação para definir, com base não só na experiência como em pesquisas oficiais e operadas no cotidiano dos profissionais, as ações e papéis de cada um na efetivação da atenção às necessidades da população.

O problema não se refere ao que se deve fazer ou deixar de fazer e sim a direção e finalidade do que vem sendo realizado, coerente com o norteamento aceito e pactuado para a política de assistência social. Penso ser muito importante a problematização quanto às atividades e ações, por ser elas as condutoras de atitudes, ideias e posturas que podem facilitar ou dificultar a emancipação dos sujeitos que delas participam.

O que se propõe com os serviços e benefícios socioassistenciais é a integralidade de ações por meio da intersetorialidade, avançando no sentido de estabelecimento de práticas emancipatórias e dialógicas, que permitam a criticidade e apropriação da realidade e compreensão da sua dicotomia por parte do cidadão, deixando de lado as características tutelares, desarticuladas, reativas e curativas, restringindo as desproteções à capacidade de consumo, (Brasil, 2013c, p.12), subvalorizando as capacidades humanas.

É interessante observar que o serviço mais operacionalizado pelas entidades privadas é o de convivência e fortalecimento de vínculos, no qual muitas das atividades, ações e rotinas de trabalho são desenvolvidas, motivo porque se faz necessária à reflexão quanto ao que objetivam, se refletem as diretrizes da política de assistência social e se tem por vértice a cidadania.

Outra questão que deve ser observada refere-se ao espaço físico adequado ao acolhimento do cidadão que necessita da atenção ofertada. Assim como se faz necessário profissionais qualificados ao acolhimento de pessoas, as estruturas físicas dos equipamentos sociais devem facilitar a aproximação e referenciamento das pessoas. Evidenciamos que a maioria das organizações peca quanto à acessibilidade, tanto as estatais como privadas, motivado por limitações financeiras ou de investimentos, ocorrendo casos em que alguns imóveis não são próprios, inviabilizando mudanças estruturais.

Há uma falta de percepção de que o usuário possui o direito de ir e vir e que o mesmo é violado quando a acessibilidade nos equipamentos sociais, tanto estatais como nos públicos não estatais, não lhe é garantida integralmente, com destaque para aqueles cujas finalidades são os direitos sociais.

Necessário que se estabeleçam metas e estratégias para que a situação de acessibilidade, assim como a adequação dos espaços físicos dos equipamentos de assistência social se realizem e não caia no esquecimento sua necessidade, sendo entendida como a forma de projetar para todos, não importando quais as características das pessoas e que corresponde a um direito exarado nas legislações desde que foi citado na Carta Magna no seu artigo 5º, garantindo o direito de ir e vir, regulamentado pelas Leis Federais 10.048/2000 e 10.098/2000 e consolidado pelo Decreto nº 5.296, de 02 de dezembro de 2004, refletindo um longo debate em que se fizeram presentes a sociedade civil, as universidades, os governos e os profissionais envolvidos com a área da deficiência (Costa; Maior; Lima, 2005).

A sustentabilidade das entidades foi percebida como um fator de grande preocupação dos seus dirigentes, dependendo sobejamente das subvenções públicas, havendo fatores técnicos e legais que inviabilizam a captação de recurso mediante parcerias com organizações privadas de fomento a empreendimentos sociais. Com isso, aos insatisfatórios recursos financeiros agrega-se à ausência de convencimento quanto à importância de um quadro profissional qualificado, o que contribui para tornarem-se cada vez mais improváveis as condições de aquisição de recursos junto as organizações financiadoras, por vezes não conseguem atender as exigências que são feitas quanto aos resultados que de-

vem ser demonstrados de acordo com padrões pré-definidos e transparência quanto as condições legais de sua constituição, com uso de instrumentos de planejamento das ações, monitoramento e medição de impacto social e a projeção em marketing para o financiador, dentre outros critérios.

A mobilização da sociedade civil foi uma temática muito presente no processo investigativo, sendo salientado pelos atores sociais o esvaziamento dos espaços de participação democrática e controle da política de assistência social tanto dos representantes institucionais da sociedade civil quanto da abordagem de interesses coerentes com a direção que se deseja para a assistência social no país.

O que ocorre é a manifestação de restrições à consolidação da democracia, evitando que se consolidem mudanças estruturais que prejudiquem interesses corporativos e políticos dominantes, como é o caso do controle social sobre a coisa pública, mantendo-se relações clientelistas quanto aos usuários e dirigentes de organizações estatais e privadas (Oliveira, 2003, p.80-81, p.84).

Esse tipo de relação contribui para o empreguismo, onde mão de obra não qualificada é contratada para assumir cargos de confiança no funcionalismo público, ignorando-se o clamor para a realização de concursos públicos, inviabilizando o estabelecimento de um programa de governo de caráter público (Oliveira, 2003, p.85, p.92).

Essa estrutura, cuja base é a lógica do favor, contribui para a ausência de articulação da sociedade civil e a definição de exigências burocráticas pela gestão local não coerentes com o norteamento federal dado às políticas públicas, expressando o autoritarismo persistente, colabora para essa situação a presença de um controle social pouco efetivo para que a agenda da assistência social seja acompanhada e atendida (Oliveira, 2003, p.90).

Esse mecanismo e tipo de relação ainda em uso no município, despolitiza os mecanismos de participação social nos espaços decisórios da política de assistência social, fragilizando a ideia de direito (Oliveira, 2003, p.119), patenteador fator limitante de uma operacionalização mais efetiva da política, desmobilizando ações e o próprio controle social, ocorrendo cooptações de dirigentes de organizações assim como ameaças a sua integridade, que diante essa situação estariam se afastando das instâncias de representação da política de assistência social e de direito da criança e do adolescente.

Essas inflexões atingem também aos fóruns, visto que pode influir na escolha de representações da sociedade civil nos conselhos de direitos e políticas

públicas, sendo instância autônoma em relação ao poder público estatal de articulações e pactuações das entidades e segmentos da sociedade civil.

O que hoje tem impedido a atuação das entidades, de modo efetivo, no controle social, mediante a participação nos conselhos de direitos e políticas públicas é a presença, tanto da cooptação, pois há dirigentes que para garantir a sustentabilidade das suas ações institucionais e atenção aos seus interesses se deixam aviltar, sendo digno de nota o esvaziamento tanto dos fóruns como dos conselhos. Os representantes abandonam os espaços de controle democrático ao se perceberem ameaçados em sua integridade física e aos patrimônios que possuem.

O processo de participação está muito comprometido, o que é preocupante, pois uma outra dimensão que se faz necessário ampliar, na política de assistência, são os espaços de representação de usuários, sendo que considera-se mais habilitados para iniciar ajudando nessa ação, como pontuado anteriormente, são os representantes de entidades e dos CRAS e dos CREAS. A partir do momento em que se faça uso do espaço das organizações sociais para a articulação dos usuários, será possível a organização do fórum de representação dos usuários, ainda não existente no município. Se as organizações negam-se em participar dos seus espaços representativos, prevendo retaliações caso as decisões acordadas sejam impares aos interesses do poder dominante, consequentemente será prejudicado o estímulo a participação dos usuários.

No entanto, o número de fóruns e conselhos de direitos e políticas públicas, respectivamente sete e quatro, instalados no município demonstra que há, institucionalmente, potencial de participação no controle social, onde as entidades devem fazer parte deles e dos processos que envolvem planejamento, decisão, gestão, avaliação e comprometimento com os resultados. Essa participação popular por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações do governo, apesar de ter sido legitimada pela Constituição Federal de 1988, tem sido estorvada pela cultura política historicamente constituída no município com expressões do autoritarismo e da ameaça.

Para romper ou diminuir essas dificuldades, que emperram a possibilidade de avançar para níveis superiores de participação cidadã (Gomes, Soares, Bronzatto, 2015, p.12), em que os fatos sejam dimensionados de modo exato, não tão só com acesso a informação e a transparência, como também com respeito ao saber, ao diálogo, a empatia, a negociação e tomada de decisões que sejam afetas a política de assistência social e a sobrevivência do usuário, faz-se necessário o estabelecimento de estratégias, dentre as quais destaca-se a arti-

culação externa, com fóruns estaduais de trabalhadores, de usuários e de entidades, com o Movimento Nacional de Entidades de Assistência Social, entre outros, onde os problemas possam ser abordados, discutidos, buscando soluções, sem que para isso ocorra uma exposição dos atores locais.

De acordo com a PNAS (Brasil, 2004, p.52) e a NOB-SUAS/2012, apesar de não ser uma instância estatal ou governamental, os gestores da política de assistência social possuem responsabilidade para com a sua implementação ou mobilização, principalmente no que se refere aos usuários e trabalhadores do SUAS⁸⁴ (Brasil, 2012, p.3, p.7), enquanto meio de ampliação do processo participativo e protagonismo no exercício do controle social e garantia dos direitos socioassistenciais (Brasil, 2012, p.36).

Com as presentes considerações chega-se ao momento de se refletir sobre a rede socioassistencial na sua estruturação por organizações estatais e privadas. O que foi possível perceber na interlocução estabelecida, com dirigentes de entidades e profissionais, é o notório desconhecimento da existência de uma rede.

Uma rede pode até ser proclamada e normatizada por decretos ou leis, mas o seu estabelecimento requer a autoconsciência e o reconhecimento de sua função por parte de todos os atores sociais que a devam constituir, definindo um conjunto de ações e responsabilidades que tornem possível seu funcionamento e retroalimentação de informações que lhe dê uma organicidade que dê ao cidadão a certeza de que nela está efetivamente protegido. Um amarrado de ações e pessoas onde os profissionais reconhecem as responsabilidades comuns que possuem na concretização de direitos.

Foi possível perceber que nem mesmo formalmente a rede socioassistencial é uma realidade onde seria, como um dos entrevistados expressou, “a união de todos os equipamentos em favor de um objetivo único”.

A impressão deixada por alguns interlocutores da pesquisa é de que encontram-se em um barco que está a deriva, em um mar bravio, em que o capitão ignora a carta náutica. As necessidades que se fazem urgentes referem-se à ampliação dos conhecimentos sobre a legislação em assistência social, de assessoramento, para que profissionais e organizações assumam suas novas funções, das quais, muitas vezes, já possuem expertise.

Espera-se que a iniciativa do Capacita SUAS ajude a suprir essa necessidade e crie terreno para o diálogo e efetiva agenda de monitoramento das

⁸⁴ Ver NOB-SUAS/2012: Art. 6, inciso XI; Art.12, inciso IX; Art. 125; Art. 126, incisos I a IV.

ações e estabelecimento da rede socioassistencial, dentro da perspectiva da intersectorialidade.

Visando a finalização desse momento de reflexão, porém desejando-se que ela permaneça ecoando em todo aquele que em suas práticas profissionais e acadêmicas está imbricado com a política de assistência social, consideramos que as questões aqui apresentadas, assim como as respostas e posicionamentos, podem ser de salutar efeito no repensar de estratégias que garantam a garantia de direitos sociais e o reconhecimento de valores civilizatórios de cidadania.

Outrossim, é forçoso reconhecer que, devidos os limites de tempo, foi impossível explorar todo o conteúdo levantado na pesquisa de campo, de caráter mais dissertativo, em que são feitos apontamentos quanto a conjuntura das instituições e do próprio município de Duque de Caxias, o que pretendemos ainda poder abordar em um outro momento de nossa trajetória acadêmica. Porém, observamos que o investimento em aprimoramento técnico e na gestão administrativa se apresenta como uma das necessidades que exigem atenção urgente, sendo a sua não observância uma das muitas causas de dificuldades contingenciadas pelas entidades.

Dentro da abordagem sobre a vigilância socioassistencial, a questão do reordenamento institucional coloca em pauta a perspectiva da igualdade e dos direitos sociais que devem ser protegidos e respeitados, assim como expandidos, diante os novos desafios postos para que a assistência social se consolide enquanto política de Estado.

O papel da vigilância socioassistencial é de grande importância no processo de democratização do acesso a serviços, direitos ou garantias sociais. No entanto, uma questão que deve ser analisada de forma séria é a proposta de que a coleta de dados seja efetivada no cotidiano de trabalho por aqueles que realizam o atendimento aos usuários, sendo um fator de risco para a qualidade das informações caso não seja estruturado adequadamente pela gestão dos municípios a execução da função de sistematização das informações com profissionais capacitados e qualificados para exercê-la.

Mesmo com a ocorrência de mudanças legais e dos dados da pirâmide etária do município de Duque de Caxias, são escassos, quase inexistentes serviços voltados para o segmento jovem, sendo mais frequente a focalização na criança, no adolescente e no idoso. Isso representa resultado da ausência de estudo do cenário socioeconômico e de aprimoramento técnico-profissional para

lidar com suas demandas e as formas hodiernas de expressão da questão social.

Quando a condicionalidade dos serviços remete aos aspectos individuais de cada cidadão que busca as ações, visando atender determinada necessidade sem que apareça a condição de usuário referenciado a equipamentos estatais da assistência social, como o CRAS e CREAS, salienta-se o aspecto fragmentário, a não complementaridade, que poderá impactar com a sobreposição ou paralelismo de serviços voltados para um mesmo segmento populacional, o qual se vê na obrigatoriedade em se submeter, em cada organização ou equipamento social, a responder a longos questionários de sindicância e a comprovação vexatória de sua situação de pobreza.

Salientamos nesse processo, a importância singular em se investir esforços no fortalecimento das instâncias de controle da assistência social, na capacitação e qualificação de profissionais, conselheiros e gestores para o desempenho de suas funções, assim como para a operacionalização dos serviços, da mobilização social e da adequação de ações e atividades dentro de uma perspectiva de emancipação humana e qualidade.

É imperioso reconhecer que a garantia de direitos exige a participação de todos os atores sociais que mobilizam esforços para a operacionalização de serviços, programas e projetos de assistência social, sendo necessária sua qualificação, permitindo que todos se reconheçam como cidadãos brasileiros, rompendo com as barreiras dos preconceitos e favorecendo o estabelecimento de políticas sociais democráticas e universais.

6

Referências bibliográficas

ALCHORNE, Sindely. 20 anos de LOAS – análise das normativas Nacionais. In: **O Social em Questão** - Ano XVII - nº 30. Rio de Janeiro: PUC-Rio - Departamento de Serviço Social, 2013.

ALVES, José Claudio Souza. **Dos barões ao extermínio**: uma história da violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias, RJ: APPH, CLIO, 2003.

AMMANN, Safira Bezerra. **Ideologia do desenvolvimento de comunidade no Brasil**. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2013.

ANDION, Carolina. Análise de redes e desenvolvimento local sustentável. In: **RAP** Rio de Janeiro 37(5):1033-54, Set./Out. 2003. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6512/5096> > acessado em: 23/06/2016

ASHOKA EMPREENDEDORES SOCIAIS; MCKINSEY & COMPANY. **Empreendimentos sociais sustentáveis**: como elaborar planos de negócio para organizações sociais. São Paulo: Editora Peirópolis, 2001.

ATLAS BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/duquedecaxias_rj > acessado em: 3/07/2016.

AZEVEDO, Joaquim. Aprendizagem ao longo da vida e regulação sociocomunitária da educação. In: **Cadernos de Pedagogia Social**. Universidade Católica Editora, Sociedade Unipessoal, Lda | Faculdade de Educação e Psicologia. Portugal: Ano 1 (2007). p. 7-40 – Disponível em: <http://www.fep.porto.ucp.pt/sites/default/files/files/FEP/CadernosPedagogiaSocial/CPSocial01.pdf#page=137> > acesso em 05/8/2014.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentação. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 2000.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. Desigualdade e pobreza no Brasil: retrato de uma estabilidade inaceitável. In: **Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS)** Vol. 15 no 42 fevereiro/2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741> > acessado em: 01/08/2016.

BEAUD, Stéphane; WEBER, Florence. **Guia para pesquisa de campo**. Petrópolis: Vozes, 2007.

BECKER, Howard S. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social: fundamentos e história**. 4ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

BOCK, Ana Mercês Bahia. **Psicologias: uma introdução ao estudo de psicologia**. 14ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC**. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80 > Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976> > acessado em: 14/06/2015.

BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social e trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil**. 1ª reimpr. Brasília: Letras Livres, Editora UnB, 2008.

BOURDIEU, Pierre [et al.]. **A profissão de sociólogo: preliminares epistemológicos**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1999. p.43.

BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **Concepção de rede intersetorial**. setembro-2001. Disponível em: <http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm> > acessado em: 24/06/2016

BRANDÃO, Paulo Sérgio da Silva. A Pedagogia Social, uma antropologia de proximidade, hospitalidade e serviço. In: **Cadernos de Pedagogia Social**. Universidade Católica Editora, Sociedade Unipessoal, Lda | Faculdade de Educação e Psicologia. Portugal: Ano 1 (2007). p.135-151 – Disponível em: <http://www.fep.porto.ucp.pt/sites/default/files/files/FEP/CadernosPedagogiaSocial/CPSocial01.pdf#page=137> > acesso em 05/8/2014.

BRASIL, CapacitaSUAS Caderno 3 (2013). **Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social**. 1ª ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2013a.

_____, IBGE. **As Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015: unidades de prestação de serviços socioassistenciais**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

BRASIL, IBGE. **As Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil:** unidades de prestação de serviços socioassistenciais - Primeiros resultados – 2013. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____, IBGE. **As Entidades de assistência social privada sem fins lucrativos no Brasil: 2014-2015:** unidades de prestação de serviços socioassistenciais. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

_____, MDS. **Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social.** Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/cneas/publico/xhtml/consultapublica/pesquisar.jsf> > acessado em 13/05/2016.

_____, **CRAS:** a melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços: orientações para gestores e projetistas municipais. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009.

_____, **Cartilha SUAS 1:** Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Conselho Nacional de Assistência Social, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013e.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil:** texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais n.ºs 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/1994. – 36. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012.

_____. **Caderno de orientações: serviço de proteção e atendimento integral à família e serviço de convivência e fortalecimento de vínculos** – articulação necessária na proteção social básica. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015.

_____. **CapacitaSuas Volume 2 (2008):** Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados. 1 ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008a.

_____. **CapacitaSuas Volume 3 (2008):** Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração. 1 ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome (MDS), Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008b.

BRASIL. **Código de ética do/a assistente social. Lei 8.662/93 de regulamentação da profissão.** 9. ed. rev. e atual. - [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, [2011]

_____. **Decreto Nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999, que regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm > Acessado em: 12/05/2016.

_____. **Decreto Nº 5.296, de 2 de dezembro de 2004, que regulamenta as Leis nos 10.048, de 8 de novembro de 2000, que estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5296.htm > Acessado em: 12/05/2016.

_____. **Censo SUAS 2011:** CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013.

_____. **Censo SUAS 2014:** análise dos componentes sistêmicos da política nacional de assistência social. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2015.

_____. **Censo SUAS 2010:** CRAS, CREAS, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselho Municipal, Conselho Estadual, Entidades Beneficentes. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011a.

_____. **Censo SUAS 2011:** CRAS, CREAS, Centros POP, Gestão Municipal, Gestão Estadual, Conselhos Municipais, Conselhos Estaduais e Rede Privada. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013b.

BRASIL. **Censo SUAS 2013: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2014.

_____. **Guia de cadastramento de pessoas em situação de rua.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2011b.

_____. **Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2005.

_____. **Norma Operacional Básica do SUAS –NOB/SUAS 2012:** aprovada na resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2012.

_____. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2011c.

_____. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS:** aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social por intermédio da Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004 e publicado no Diário Oficial da União – DOU do dia 28 de outubro de 2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004 (reimpresso em março de 2010).

_____. **Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS); Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013c.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais:** aprovada na Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2013d (reimpresso em 2014).

BRESCIANI, Maria Stella Martins. **Londres e Paris no século XIX: o espetáculo da pobreza.** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o estado e o mercado: o público não estatal. In: Bresser-Pereira, L.C.; Grau, Nuria Cunill (Orgs.).

O Público Não Estatal na Reforma do Estado. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999: 15-48. Disponível em:

https://disciplinas.stoa.usp.br/pluginfile.php/192477/mod_resource/content/1/84PublicoNaoEstataRefEst.p.pg.pdf > acessado em 18/09/16.

BROTTO, Marcio Eduardo. **Assistência social: história e cultura política.** Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio: Reflexão, 2015.

BROTTO, Marcio Eduardo. **Mudar para permanecer? História, cultura política e assistência social em Duque de Caxias/RJ**. Tese de Doutorado. Orientadora: Inez Terezinha Stampa. Rio de Janeiro: Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2012.

BUENO, Eduardo. **Brasil, uma história: cinco séculos de um país em construção**. Rio de Janeiro: Leya, 2012.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. Introdução. In: GUARÁ, Isa Maria F. R. **Redes de proteção social**. 1ª ed. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Adolescentes, 2010.

_____, Maria do Carmo Brant. Avaliação de Projetos sociais. In: AVILA, Célia M. de (Coord.). **Gestão de Projetos sociais**. 3ª ed. rev. São Paulo: AAPCS – Associação de Apoio ao Programa Capacitação Solidária, 2001. p.61-92.

_____, Maria do Carmo Brant. **Gestão social e trabalho social: desafios e percursos metodológicos**. São Paulo: Cortez, 2014.

CASTRO, C. M. "Memórias de um orientador de tese". In: NUNES, E. de O. (org.). **Aventura Sociológica**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

CEDECA. **Estatuto da Criança e do Adolescente: lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, com a Lei do SINASE, Lei Menino Bernardo e endereços dos Conselhos Tutelares do Estado do Rio de Janeiro. Versão Atualizada 2015**. Rio de Janeiro: CEDECA – Centro de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, 2015.

CFESS. **Parecer Jurídico N.º 16/ 08, de 26 de junho de 2008**. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/parecerjuridico1608.pdf> > acessado em: 23/07/2016.

COLIN, Denise; JACCOUD, Luciana. Assistência Social e Construção do SUAS - balanço e perspectivas: O percurso da Assistência Social como política de direitos e a trajetória necessária. In: CRUS, José Ferreira da [et al.] (Org.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 1ª ed. Brasília: MDS, 2013.

COSTA, Gabriela R. V.; MAIOR, Izabel M. M. de L.; LIMA, Niusarete M. de. Acessibilidade no Brasil: uma visão histórica. In: **ATIID 2005 – III Seminário e II Oficinas “Acessibilidade, TI e Inclusão Digital” USP/Faculdade de Saúde Pública**. São Paulo-SP, 05-06/09/2005. Disponível em: http://www.prodiam.sp.gov.br/multimidia/midia/cd_atiid/conteudo/ATIID2005/MR1/01/AcessibilidadeNoBrasilHistorico.pdf > acessado em: 18/8/2016.

COUTO, Berenice Rojas [et al.] (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

_____, Berenice Rojas. O sistema único de assistência social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009.

DIAGNÓSTICO socioterritorial. Disponível em: http://eventos.fecam.org.br/arquivosbd/paginas/1/0.850861001371046171_iv____diagnostico_socioterritorial.pdf > acessado em: 26/06/2016

DIAS, Moacir. Imunidade tributária das entidades beneficentes de assistência social. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 118, nov 2013. Disponível em: < http://ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13842 >. Acesso em 13/08/2016.

EAGU. **LOAS - Comentários à Lei Orgânica da Assistência Social: Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Publicações da Escola da Advocacia-Geral da União (AGU) Ministro Victor Nunes Leal - Ano VII, n. 36. (jan./fev. 2015). Brasília: EAGU, 2012.

EON, Fábio. *O que é responsabilidade social?* **Revista Responsabilidade Social.com**, 2015. Disponível em: <http://www.responsabilidadesocial.com/o-que-e-responsabilidade-social/> > acessado em: 24/0/2016.

ESTADÃO. O que superávit primário significa. Edição de 16 Janeiro 2012. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-que-superavit-primario-significa-imp-,823106>> acessado em: 06/03/2016. – Consulte também: Superávit Primário. Agência Senado. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>> acessado em: 06/03/2016.

ESTADO DO PARANÁ. **Nota técnica nº 1: Conceitos da Vigilância Socioassistencial**. Coordenação da Gestão do SUAS. Curitiba, PR. Junho de 2014. Disponível em: http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/arquivos/File/gestao_suas/biblioteca_suas/conceitos_vigilancia.pdf > acessado em 19/02/2016.

EUZÉBY, Alain. Proteção Social, Pilar da Justiça Social. In: SPOSATI, Aldaiza (org.). **Proteção social de cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

FAGNANI, Eduardo. Ajuste e Regressão Social (1). **Revista princípios**. 14/12/2015. > Disponível em: <http://revistaprincipios.com.br/n/index.php/janeiro-ano-vii-30/item/75-ajuste-e-regressao-social-1> > acessado em 06/03/2016.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e comentada**. Brasília: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FIGUEIRA, Ricardo Rezende. Por que o trabalho escravo? In: **Estudos Avançados** 14 (38), 2000, p.31-50. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ea/v14n38a03.pdf>

FIGUEIREDO, Alcio Manoel de Sousa. Teoria da justiça de John Rawls: possibilidades e avanços no estado democrático de direito brasileiro. In: **Revista Jurídica Uniandrade**, nº 20, vol. 01, p.158-170, 2014. Disponível em: [https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwi-](https://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=9&ved=0ahUKEwi-Jo7zRkeLOAhVFx5AKHSVgAzwQFghLMAG&url=http%3A%2F%2Fwww.uniandrade.br%2Frevistauniandrade%2Findex.php%2Fjuridica%2Farticle%2Fdownload%2F127%2F110&usq=AFQjCNFc6YgXGQYAyubcEGo3MIJAAduoJw&sig2=umt3c0cOayGU8O51S1Om0A&cad=rjt)

[Jo7zRkeLOAhVFx5AKHSVgAzwQFghLMAG&url=http%3A%2F%2Fwww.uniandrade.br%2Frevistauniandrade%2Findex.php%2Fjuridica%2Farticle%2Fdownload%2F127%2F110&usq=AFQjCNFc6YgXGQYAyubcEGo3MIJAAduoJw&sig2=umt3c0cOayGU8O51S1Om0A&cad=rjt](http://www.uniandrade.br%2Frevistauniandrade%2Findex.php%2Fjuridica%2Farticle%2Fdownload%2F127%2F110&usq=AFQjCNFc6YgXGQYAyubcEGo3MIJAAduoJw&sig2=umt3c0cOayGU8O51S1Om0A&cad=rjt) > acessado em: 27/08/2016.

FREIRE, Paulo. **Educação e mudança**. 24ª ed. Editora Paz e Terra: São Paulo, 2001.

GAZETA DO POVO. Favela em Duque de Caxias, no Rio, é ocupada pela PM - 02/08/2013. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/favela-em-duque-de-caxias-no-rio-e-ocupada-pela-pm-c01qfe3wn2o5yr0cykdn6x6xa> > acessado em 09/05/2016.

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Orgs.). **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo curso de graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GÓES, Flávia Temponi; MACHADO, Lucília Regina de Souza. Políticas educativas, intersectorialidade e desenvolvimento local. In: **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 38, n. 2, p. 627-648, abr./jun. 2013. Disponível em: http://www.ufrgs.br/edu_realidade > acesso em: 02/04/2015.

GOHN, Maria da Glória. Educação não formal na pedagogia social. **An. 1 Congr. Intern. Pedagogia Social** Mar. 2006. Disponível em: http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC000000092006000100034&script=sci_arttext > acesso em 30/07/2014.

_____, Maria da Glória. **Novas Teorias dos Movimentos Sociais**. 5ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

GOMES, Marcos Affonso Ortiz; SOARES, Neluce; BRONZATTO, Luiz Augusto. **Metodologias Participativas, Elaboração e Gestão de Projetos**. WWF-Brasil: Brasília, DF, 2015. Disponível em: http://d3nehc6yl9qzo4.cloudfront.net/downloads/manual_metodologias_participativas_v4.pdf > acesso em 26/08/2016.

GONDIM, L.; LIMA, J. **A pesquisa como artesanato intelectual: Considerações sobre método e bom senso**. São Carlos: Ed UFSCar, 2006.

GRACIANI, Maria Stela Santos. **Pedagogia Social**. 1. Ed. São Paulo: Cortez, 2014.

GUARÁ, Isa Maria F. R. **Redes de proteção social**. 1ª ed. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA – Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Adolescentes, 2010.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.

_____, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Minidicionário Houaiss da língua portuguesa**. 4ª ed. rev. e aumentada. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2010.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 34ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

IANNI, Octavio. O mundo do trabalho. In: **São Paulo em perspectiva**, 8 (1), janeiro/ março. São Paulo, 1994. p.2-12. Disponível em: http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v08n01/v08n01_01.pdf

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. In: **RAP**. Rio de Janeiro 34(6):35-45, Nov./Dez. 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6346/4931> > acessado em: 23/06/2016.

KAUFMANN, Jean-Claude. **A entrevista compreensiva: um guia para pesquisa de campo**. Petrópolis: Vozes; Maceió: Edufal, 2013.

KIERSZ, Andy. Here Are The Most Unequal Countries In The World. **Business Insider** de 8/11/2014. Disponível em: <http://www.businessinsider.com/gini-index-income-inequality-world-map-2014-11> > acessado em: 06/03/2016.

LAZZARESCHI, Noêmia. **Trabalho ou emprego?** São Paulo: Paulus, 2007.

LUCE, Mathias Seibel. Brasil: nova classe média ou novas formas de superexploração da classe trabalhadora? In: **Trabalho, Educação e Saúde**. v. 11 n. 1, jan./abr.2013. Rio de Janeiro, 2013. p.169-190. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/tes/v11n1/a10v11n1.pdf>

MACHADO, Ednéia Maria. Questão social: objeto do serviço social? In: **Serv. Soc. Ver.**, Londrina, v.2, n.2, p.39-47, jul./dez. 1999.

MANZINI, Eduardo José. **Entrevista semiestruturada: análise de objetivos e de roteiros**. Depto de Educação Especial, Programa de Pós Graduação em Educação, UNESP, Marília. > disponível em: <http://www.sepq.org.br/Isipeq/anais/pdf/gt3/04.pdf> > acessado em: 14/06/2015

MARQUES, Eduardo C. L. **Redes sociais, segregação e pobreza em São Paulo**. Tese de livre docência - Universidade de São Paulo - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas/ Departamento de Ciência Política. São Paulo: USP, agosto de 2007.

MARSIGLIA, Regina Maria Giffoni. O projeto de pesquisa em Serviço Social. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social, Módulo 5: intervenção e pesquisa em serviço social**. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada, a Distância, 1999.

MARTINELLI, Tiago. Entidades e organizações de assistência social. In: FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline (organizadoras). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2016. (Coleção CEGOV: Transformando a administração pública).

_____, Tiago; SILVA, Marta Borba; SANTOS, Simone Ritta dos. Vigilância socioassistencial na política de assistência social: concepção e operacionalidade. In: **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p.104-112. Jan./jun. 2015 > Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/33923> > acessado em 19/02/2016.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. 16ª Ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

_____, Maria Cecília de Souza (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1996.

MIOTO, Regina Célia Tamasso. Estudos socioeconômicos. In: CFESS/ ABEPSS. **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social; Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, 2009.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. In: **SER Social**, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2009. Disponível em:

http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/1023/683 > acessado em: 02/04/2015.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 3ª. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, Ana Elizabete [et al.]. As tendências da política de Assistência Social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, Ana Elizabete (organizadora). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NETO, Otávio Cruz (Coord.). **Estudo sobre as condições de vida e atendimento a criança e adolescente do Rio de Janeiro, Volume 2: Rede de atendimento a criança e adolescentes de Duque de Caxias**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2001.

NETTO, José Paulo. Desigualdade, pobreza e Serviço Social. In: **Revista Em Pauta** (Revista da Faculdade de Serviço Social da UERJ), nº 19, 2007.

_____, José Paulo. Prefácio. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

NEVES, Marília Nogueira. Rede de atendimento social: uma ação possível? In: **Revista da Católica**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 147-165, 2009 – www.catolicaonline.com.br/revistadacatolica. Disponível em: http://www.catolicaonline.com.br/revistadacatolica2/artigosv1n1/13_Rede_de_atendimento.pdf > acessado em: 08/06/2016

NORMA. BRASILEIRA. ABNT NBR. ISO. 9001. Segunda edição. 28.11.2008. Válida a partir de. 28.12.2008. Sistemas de gestão da qualidade — Requisitos. Disponível em: <http://www.ifba.edu.br/professores/antoniocloaldo/11%20ISO/NORMA%20ABNT%20NBR%20ISO%209001.2008.pdf> > acessado em: 24/07/2016.

OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Cultura política e assistência social: uma análise das orientações de gestores estaduais**. São Paulo: Cortez, 2003.

OLIVEIRA, Íris Maria de. Cultura política, direitos e política social. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (Org.). **Política social no capitalismo: tendências contemporâneas**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Vozes, 2007.

PASTORINI, Alejandra. A desconstrução dos direitos sociais na seguridade social brasileira. In: PUC-Rio. **O Social em Questão**, Ano 10, n. 17 - 2/2007. Rio de Janeiro: PUC-Rio - Departamento de Serviço Social, 1997.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. A intersectorialidade das políticas sociais numa perspectiva dialética. In: MONNERAT, Giselle Lavinias [et al.] Org. **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.

_____, Potyara Amazoneida Pereira. Discussões conceituais sobre política social como política pública e direito de cidadania. In: BOSCHETTI, I. e outros. (orgs.). **Política Social no Capitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

_____, Potyara Amazoneida Pereira. **Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais**. 3. ed., São Paulo: Cortez, 2006.

_____, Potyara Amazoneida Pereira. Proteção social contemporânea: cui prodest? Contemporary social protection: cui prodest? In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p.636-651, out./dez. 2013

_____, Potyara Amazoneida Pereira. Sobre a política de assistência social no Brasil. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez, Rio de Janeiro: UERJ, 2001.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Os desafios do controle social no Brasil pós-SUAS. In: BRASIL. **CapacitaSuas Volume 2 (2008): Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. 1 ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO DE JANEIRO VICE-REITORIA PARA ASSUNTOS ACADÊMICOS. **Pós-Graduação PUC-Rio: normas para apresentação de teses e dissertações**. [supervisão: Bergmann, José Ricardo; organização e redação: Souza, Anlene Gomes de] Rio de Janeiro: PUC-Rio, Vice-Reitoria para Assuntos Acadêmicos, 2001. [2015]

QUINONERO, Camila Gomes [et. al.]. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. In: **O Social em Questão** - Ano XVII - nº 30. Rio de Janeiro: PUC-Rio - Departamento de Serviço Social, 2013.

RAICHELIS, Raquel. Conselhos e conferências de assistência social. In: FERNANDES, Rosa M. C.; HELLMANN, Aline (organizadoras). **Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil**. Ed. UFRGS: Porto Alegre, 2016. (Coleção CEGOV: Transformando a administração pública)

_____, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Cortez, 2000.

RAMOS, Rogério. **Cultura Organizacional**. Artigo disponível em: http://www.infoescola.com/administracao_/cultura-organizacional/ > acessado em: 12/05/2016.

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão social”**: particularidades no Brasil. São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. Mercado de trabalho, ontem e hoje: informalidade e empregabilidade como categorias de entendimento. In: SANTANA, Marco Aurélio; RAMALHO, José Ricardo (Org.). **Além da fábrica: trabalhadores, sindicatos e a nova questão social**. Boitempo: São Paulo, 2003.

SILVA, Marta Borba. **Entre a rebeldia e o conformismo**: o debate com os sujeitos demandatários da política de assistência social / Marta Silva Borba; Orientadora: Prof^ª. Dra. Berenice Rojas Couto – Tese (doutorado) - da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Faculdade de Serviço Social, 2012.

SILVA, Robson Roberto da; FONSECA, Tatiana Maria Araújo da. **Proteção social: notas críticas sobre a interface entre estado e família na contemporaneidade**. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/3f1abfda84fc665d3508Robson%20da%20Silva_Tatiana%20Fonseca.pdf > acessado em 02/05/2015

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo “neodesenvolvimentista” e suas funcionalidades ao capital. In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 113, p. 86-105, jan./mar. 2013

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no serviço social. 2^a. ed. Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1999.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. 2. ed. revista e atualizada. São Paulo: Cortez, 2008. - (Biblioteca básica de serviço social; v 3).

SIQUEIRA, Alaísa de Oliveira. **Programa bolsa família: autonomia ou legitimação da pobreza?** / Alaísa de Oliveira Siqueira; orientadora: Ana Maria Quiroga. – 2008. 107 f.: il.; 30 cm Dissertação (Mestrado em Serviço Social)– Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. > Disponível em: http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/12355/12355_3.PDF > acessado em 05/03/2016

SITCOVSKY, Marcelo. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, Ana Elizabete (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 4^a ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.

SOUZA, Maria Luiza de. **Desenvolvimento de comunidade e participação**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 2014

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira [et al.]. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

_____, Aldaíza. Desafios do sistema de proteção social. In: **Revista Le Monde Diplomatique**, janeirú de 2009. > Disponível em: <http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=420> e em <http://www.polis.org.br/utilitarios/editor2.0/UserFiles/File/12-13.aldaiza.pdf> > acessado em: 24/04/2016.

_____, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome; UNESCO, 2009.

_____, Aldaíza. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: CRUS, José Ferreira da [et al] (Org.). **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. 1ª ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), 2013.

_____, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil, pautas para o trabalho do assistente social. In: **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013

_____, Aldaíza; CORTES, Lucia; COELHO, Rodrigo Pereyra de Souza. Assistência social, seguridade e cidadania. In: FONSECA, Ana; FAGNANI, Eduardo (Orgs.). **Políticas sociais, desenvolvimento e cidadania**. São Paulo: Editora Fundação Abramo, 2013.

STAMPA, Inez. "Compromisso de classe por uma sociedade emancipada" – notas para reflexão. In: **Temporalis**, Brasília (DF), Ano 11, N.22, P.159-190, Jul./Dez. 2011. Disponível em: <http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/1614/1586> > acessado em: 12/06/2016.

TEIXEIRA, Solange Maria. Família e as formas de proteção social primária aos idosos. In: **Revista Kairós**, São Paulo, 11(2), dez. 2008, pp. 59-80 > Disponível em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/kairos/article/viewFile/2393/1486> > acessado em 19/02/2016.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal do que se trata?** Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

TENÓRIO, Fernando G. (org.). **Gestão de ONGs: principais funções gerenciais**. 10. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A nova política social: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? In: **Praia Vermelha**, Vol. 18, nº 1 (2008), Rio de Janeiro: UFRJ, 2008. Pág. 120-144.

VITORIANO, Isadora Serrano. Ação da rede socioassistencial: quais as possibilidades desta efetivar-se? In: **V Jornada Internacional de Políticas Públicas**, Maranhão, 23 a 26 de agosto de 2011. Disponível em: http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2011/CdVjornada/JORNADA_EIXO_2011/IMPASSES_E_DESAFIOS_DAS_POLITICAS_DA_SEGURIDADE_SOCIAL/A_ACAO_DA_REDE_SOCIOASSISTENCIAL_QUAIS_AS_POSSIBILIDADES_DE_STA_EFETIVARSE.pdf > acessado em: 08/06/2016

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. 7ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

_____, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do SUAS. In: BRASIL. **CapacitaSuas Volume 1 (2008) SUAS: Configurando os Eixos de Mudança**. 1 ed. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

_____, Maria Carmelita. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. In: **Serviço Social e Sociedade**. Nº 110. São Paulo: Cortez, abr./ jun. 2012.

_____, Maria Carmelita. Sistema de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais. In: MONNERAT, Giselle Lavinias [et al.] Org. **A inter-setorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas: Papel Social, 2014.

7 Anexos

Anexo 1 – Instrumento de coleta de dados da pesquisa (grade básica)

GRADE DE QUESTÕES - PESQUISA				Página 1 de 7
TEMA: Rede socioassistencial: um estudo sobre as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS, no município de Duque de Caxias/RJ.				
OBJETIVO: Contribuir para o estudo da Política de Assistência Social e reconhecimento de como as organizações e entidades de assistência social, que constituem a rede socioassistencial tem se adequando às normatizações presentes na política nacional de assistência social, em Duque de Caxias, RJ.				
1- Identificação da Entidade (Resolução CNAS nº 191, de 10 de novembro de 2005):				
1.1. Nome:			1.2. Fundação em:	
1.3. A entidade é uma:				
<input type="checkbox"/> 1.3.1. Associação <input type="checkbox"/> 1.3.2. Fundação <input type="checkbox"/> 1.3.3. OSCIP <input type="checkbox"/> 1.3.4. Outra: _____				
2- Endereço:				
2.1. Rua/nº:		2.2. Bairro	2.3. Cidade	2.4. Estado (UF):
2.5. CEP:	2.6. Telefone:	2.7. Fax.:	2.8. E-mail:	
2.9. Referência de localização:				
3- Responsável pela Entidade:				
3.1. Nome:		3.2. Função:	3.3. Telefone:	3.4. E-mail:
4- Entrevistado (Não preencher, caso seja o próprio responsável pela Instituição):				
3.5. Nome:		3.6. Função:	3.7. Telefone:	3.8. E-mail:
5- O programa principal da entidade a relaciona a política de:				
<input type="checkbox"/> 5.1. Assistência Social; <input type="checkbox"/> 5.2. Educação; <input type="checkbox"/> 5.3. Saúde; <input type="checkbox"/> 5.4. Outra: _____				
6- Características da Entidade (Decreto nº 6.308, de 14 de dezembro de 2007):				
6.1. A entidade desenvolve atividades de (aceita mais de uma opção):				
<input type="checkbox"/> 6.1.1. Atendimento	De forma continuada, permanente e planejada, desenvolve serviços, programas ou projetos e concede benefícios de proteção social básica ou especial.			
<input type="checkbox"/> 6.1.2. Assessoramento	De forma continuada, permanente e planejada, realiza serviços, programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários da Assistência Social.			
<input type="checkbox"/> 6.1.3. Defesa e garantia de direitos	De forma continuada, permanente e planejada, presta serviços e executa programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos.			
6.2. Os usuários participam do processo de manutenção do serviço, programa, projeto ou benefício ofertado mediante:				
<input type="checkbox"/> 6.2.1. Pagamento de taxa mínima para cobrir parcialmente a atividade desenvolvida;	<input type="checkbox"/> 6.2.2. Prestação de serviços de apoio na manutenção e infraestrutura da entidade, acordada na sua inserção nas atividades;			
<input type="checkbox"/> 6.2.3. O usuário não ajuda com nenhuma forma de contraprestação.	<input type="checkbox"/> 6.2.4. O usuário ajuda de outra forma. Especificar: _____			

GRADE DE QUESTÕES - PESQUISA

Página 2 de 7

6.3. A abrangência de atuação da entidade é: 6.3.1. Municipal 6.3.2. Estadual 6.3.3. Nacional

6.4. A entidade possui inscrição no Conselho de Assistência Social (aceita mais de uma opção):

6.4.1. Municipal, desde (ano)..... 6.4.2. Estadual, desde (ano)..... 6.4.3. Nacional, desde (ano).....

6.5. A entidade possui convênios: 6.5.1. Sim - Quantidade: _____ 6.5.2. Não (Passe para a questão 6.7)

6.6. Tipos de convênios existentes:

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 6.6.1. Cessão de vagas | <input type="checkbox"/> 6.6.2. Cessão de vagas c/ contratante da entidade |
| <input type="checkbox"/> 6.6.3. Cessão de espaço físico | <input type="checkbox"/> 6.6.4. Atendimento comunitário |
| <input type="checkbox"/> 6.6.5. Cessão de Recursos Humanos | <input type="checkbox"/> 6.6.6. Cooperação Mútua |
| <input type="checkbox"/> 6.6.7. Recursos para infra-estrutura | <input type="checkbox"/> 6.6.8. Recursos para funcionamento e material pedagógico |
| <input type="checkbox"/> 6.6.9. Recurso para validação | <input type="checkbox"/> 6.6.10. Recursos para pessoal |
| <input type="checkbox"/> 6.6.11. Recursos para funcionamento integral | <input type="checkbox"/> 6.6.12. Apoio e cooperação técnica |

6.7. A entidade possui parcerias 6.7.1. Sim - Quantidade: _____ 6.7.2. Não (Passe para a questão 6.9)

6.8. Tipos de parcerias existentes:

- | | |
|---|---|
| <input type="checkbox"/> 6.8.1. Cessão de vagas | <input type="checkbox"/> 6.8.2. Cessão de vagas c/ contratante da entidade |
| <input type="checkbox"/> 6.8.3. Cessão de espaço físico | <input type="checkbox"/> 6.8.4. Atendimento comunitário |
| <input type="checkbox"/> 6.8.5. Cessão de Recursos Humanos | <input type="checkbox"/> 6.8.6. Cooperação Mútua |
| <input type="checkbox"/> 6.8.7. Recursos para infra-estrutura | <input type="checkbox"/> 6.8.8. Recursos para funcionamento e material pedagógico |
| <input type="checkbox"/> 6.8.9. Recurso para validação | <input type="checkbox"/> 6.8.10. Recursos para pessoal |
| <input type="checkbox"/> 6.8.11. Recursos para funcionamento integral | <input type="checkbox"/> 6.8.12. Apoio e cooperação técnica |

6.9. Considera que a entidade está aberta a convênios e/ou parcerias 1. Sim 2. Não

7- Serviços, Projetos e Programas da Entidade (Resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009):

7.1. A entidade desenvolve serviços, projetos e programas relacionados a:

- | | |
|---|--|
| <input type="checkbox"/> 7.1.1. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo | <input type="checkbox"/> 7.1.2. Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para pessoas com deficiência e idosos |
| <input type="checkbox"/> 7.1.3. Serviço Especializado de Abordagem Social ¹ | <input type="checkbox"/> 7.1.4. Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de LA e PSC ² |
| <input type="checkbox"/> 7.1.5. Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas famílias. | <input type="checkbox"/> 7.1.6. Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. |

¹ Serviço ofertado, de forma continuada e programada, com a finalidade de assegurar trabalho social de abordagem e busca ativa que identifique, nos territórios, a incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, situação de rua, dentre outras.

² Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC)

GRADE DE QUESTÕES - PESQUISA

Página 3 de 7

- 7.1.7. Acolhimento Institucional: *Abrigo institucional; *Casa Lar; *Casa de Passagem; *Residência Inclusiva.
- 7.1.8. Serviço de Acolhimento em República
- 7.1.9. Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
- 7.1.10. Serviço de Proteção em Situação de Calamidades Públicas e de Emergências

7.2. Faixas etárias atendidas pela entidade³:

- 7.2.1. Crianças até 6 anos 7.2.2. Crianças e adolescentes de 6 a 15 anos 7.2.3. Adolescentes e jovens de 15 a 17 anos
- 7.2.4. Jovens de 18 a 29 anos 7.2.5. Adultos de 30 a 59 anos 7.2.6. Idosos

7.3. Gênero da população atendida: 7.3.1. Feminino 7.3.2. Masculino

7.4. Atividades e ações principais que desenvolve nos serviços, projetos e programas ofertados e público-alvo (essa questão aceita mais de um público-alvo):

_____ Público-alvo⁴: _____

_____ Público-alvo: _____

_____ Público-alvo: _____

_____ Público-alvo: _____

7.5. Os serviços ofertados são realizados considerando:

- 7.5.1. As necessidades individuais de cada indivíduo em sua faixa etária;
- 7.5.2. As necessidades coletivas dos grupos em situação de risco e ou vulnerabilidade;
- 7.5.3. Que devem ser garantidas aquisições progressivas aos seus usuários;
- 7.5.4. Que possui caráter complementar ao trabalho social com famílias e visa à prevenção a ocorrência de situações de risco social;
- 7.5.5. Deve contribuir para o fortalecimento dos vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária;
- 7.5.6. A defesa e afirmação dos direitos e o desenvolvimento de capacidades e potencialidades de emancipação humana e social

7.6. Como é feito para alcançar os objetivos acima elencados:

³ A Tipificação teve a inclusão pela Resolução CNAS nº 13, de 13 de maio de 2014 da faixa etária de 18 a 59 anos no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.

⁴ Público-alvo: Crianças; adolescentes; jovens; adultos; idosos; ou todos e quantidade.

GRADE DE QUESTÕES - PESQUISA

Página 4 de 7

7.7. Algumas atividades desenvolvidas podem ser consideradas como:

- 7.7.1. Grupos operativos ou reflexivos, visando à discussão dos direitos de cidadania e a expressão das dificuldades enfrentadas, para a proposição de alternativas;
- 7.7.2. Recreativas e culturais, desenvolvendo o lúdico e potencialidades artísticas;
- 7.7.3. Terapêuticas, contribuindo para que o usuário consiga enfrentar e superar traumas, mantendo equipe especializada para esse fim;
- 7.7.4. Esportivas e de socialização, desenvolvendo o protagonismo e a autonomia, a ressignificação de vivências de isolamento e de violação de direitos;
- 7.7.5. Cursos, grupos e outros, que possibilitam o retorno ou permanência dos adolescentes e jovens na escola, estimulando a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho;
- 7.7.6. Ações de desenvolvimento de habilidades humanas ou sociais de adolescentes e jovens e ou tem foco na convivência social por meio da arte-cultura e esporte-lazer;
- 7.7.7. Ações de inclusão digital de modo a orientar o jovem para a escolha profissional e ou subsidiar sua inserção no mundo do trabalho;
- 7.7.8. Ações de formação profissional, desenvolvendo conhecimentos sobre o mundo do trabalho e competências específicas básicas, contribuindo para a inserção, reinserção e permanência de adultos no mundo do trabalho;
- 7.7.9. Educação de jovens e adultos –EJA;
- 7.7.10. Ações de desenvolvimento de conhecimentos que contribuem para a inserção, reinserção e permanência dos adultos no sistema de saúde básica e complementar;
- 7.7.11. Vivências para o alcance de autonomia e protagonismo social, estimulando a participação na vida pública no território e desenvolvendo competências para a compreensão crítica da realidade social e do mundo contemporâneo.
- 7.7.12. Outra resposta: _____

7.8. A inserção do usuário considera o fato de:

- 7.8.1. Ser pessoa com deficiência;
- 7.8.2. Ser pessoa com deficiência e beneficiária do BPC;
- 7.8.3. Ser beneficiário o usuário ou sua família de programas de transferência de renda;
- 7.8.4. Ter sido encaminhado pelos serviços da proteção social especial;
- 7.8.5. Residir em territórios com ausência ou precariedade na oferta de serviços e oportunidades de convívio familiar e comunitário;

GRADE DE QUESTÕES - PESQUISA	Página 5 de 7
-------------------------------------	---------------

7.8.6. Possuir histórico de vivência de situações de fragilização de vínculos.

7.8.7. Outro: _____

7.9. Para o desenvolvimento do serviço são considerados essenciais os seguintes trabalhos sociais:

- | | | |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> 7.9.1. Acolhida | <input type="checkbox"/> 7.9.2. Estudo social | <input type="checkbox"/> 7.9.3. Visita domiciliar |
| <input type="checkbox"/> 7.9.4. Orientação e encaminhamentos | <input type="checkbox"/> 7.9.5. Acompanhamento familiar | <input type="checkbox"/> 7.9.6. Referência e contrarreferências |
| <input type="checkbox"/> 7.9.7. Escuta | <input type="checkbox"/> 7.9.8. Busca ativa | <input type="checkbox"/> 7.9.9. Cuidados pessoais |
| <input type="checkbox"/> 7.9.10. Campanhas socioeducativas | <input type="checkbox"/> 7.9.11. Promoção ao acesso à documentação pessoal | <input type="checkbox"/> 7.9.12. Informação, comunicação e defesa de direitos |
| <input type="checkbox"/> 7.9.13. Mobilização para a cidadania | <input type="checkbox"/> 7.9.14. Atividades comunitárias | <input type="checkbox"/> 7.9.15. Atendimento psicossocial |
| <input type="checkbox"/> 7.9.16. Conhecimento do território | <input type="checkbox"/> 7.9.17. Cadastramento socioeconômico | <input type="checkbox"/> 7.9.18. Diagnóstico socioeconômico |
| <input type="checkbox"/> 7.9.19. Mobilização e fortalecimento de redes sociais de apoio | <input type="checkbox"/> 7.9.20. Notificação da ocorrência de situações de vulnerabilidade e risco social | <input type="checkbox"/> 7.9.21. Atividades de convívio e de organização da vida cotidiana |
| <input type="checkbox"/> 7.9.22. Orientação jurídico-social | <input type="checkbox"/> 7.9.23. Trabalho interdisciplinar | <input type="checkbox"/> 7.9.24. Proteção social proativa |
| <input type="checkbox"/> 7.9.25. Desenvolvimento de projetos sociais | <input type="checkbox"/> 7.9.26. Elaboração de relatórios e/ou prontuários; | <input type="checkbox"/> 7.9.27. Monitoramento e avaliação do serviço |
| <input type="checkbox"/> 7.9.28. Identificação da família extensa ou ampliada; | <input type="checkbox"/> 7.9.29. Construção de plano individual e/ou familiar de atendimento | <input type="checkbox"/> 7.9.30. banco de dados de usuários e organizações |
| <input type="checkbox"/> 7.9.31. Articulação interinstitucional com os demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos | <input type="checkbox"/> 7.9.32. Orientação e encaminhamentos sobre/para a rede de serviços locais com resolutividade | <input type="checkbox"/> 7.9.33. Inserção na rede de serviços socioassistenciais e demais políticas |
| <input type="checkbox"/> 7.9.34. Fortalecimento da função protetiva da família | <input type="checkbox"/> 7.9.35. Desenvolvimento do convívio familiar e comunitário | <input type="checkbox"/> 7.9.36. Outros: _____ |

7.10. Quanto ao ambiente físico pode-se afirmar que:

- 7.10.1. A entidade teve que realizar algum ajuste na sua infraestrutura para atender as legislações da Assistência Social ou outras⁵? 1. Sim 2. Não
- 7.10.2. O espaço físico da entidade, considerando as exigências legais, é considerado adequado ao desenvolvimento das atividades a que se destina? Por quê? 1. Sim 2. Não

⁵ Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas com deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências.

GRADE DE QUESTÕES - PESQUISA	Página 6 de 7
-------------------------------------	---------------

7.10.3. A entidade possui dependências para:

- | | | |
|---|---|---|
| <input type="checkbox"/> Recepção | <input type="checkbox"/> Espaço de convivência | <input type="checkbox"/> Sala(s) de atividades coletivas e comunitárias |
| <input type="checkbox"/> Sala para atividades administrativas | <input type="checkbox"/> Instalações sanitárias | <input type="checkbox"/> Sala(s) de atendimento individualizado |
| <input type="checkbox"/> Refeitório/ espaço para alimentação | <input type="checkbox"/> Espaço de estar e convívio | <input type="checkbox"/> Espaço para banho e higiene pessoal |
| <input type="checkbox"/> Espaço para lavagem e secagem de roupas | <input type="checkbox"/> Sala(s) com condições de repouso | <input type="checkbox"/> Espaço para moradia, endereço de referência |
| <input type="checkbox"/> Espaço para planejamento e reunião de equipe | <input type="checkbox"/> Sala(s) de atendimento individualizado com privacidade | <input type="checkbox"/> Espaço para guarda de pertences e vestuário dos usuários |
| <input type="checkbox"/> Outras: _____ | | |

7.10.4. As dependências apresentam condições adequadas de:

- | | | | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|--------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Iluminação | <input type="checkbox"/> Ventilação | <input type="checkbox"/> Conservação | <input type="checkbox"/> Acessibilidade em quase todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT |
| <input type="checkbox"/> Privacidade | <input type="checkbox"/> Limpeza | <input type="checkbox"/> Salubridade | <input type="checkbox"/> Acessibilidade em todos seus ambientes, de acordo com as normas da ABNT |

8- Recursos Humanos da Entidade (Resolução CNAS nº 269, de 13 de dezembro de 2006):

8.1. Possui recursos humanos adequados ao serviço ofertado? 1. Sim 2. Não

8.2. Constitui o quadro funcional da entidade:

8.2.1. Categorias Profissionais de Nível Superior (Resolução CNAS nº 17, de 20 de junho de 2011):

- | | | | | | |
|---|--|--------------------------------------|--|------------------------------------|--|
| <input type="checkbox"/> Administrador | <input type="checkbox"/> Advogado | <input type="checkbox"/> Antropólogo | <input type="checkbox"/> Assistente Social | <input type="checkbox"/> Contador | <input type="checkbox"/> Economista |
| <input type="checkbox"/> Economista Doméstico | <input type="checkbox"/> Musicoterapeuta | <input type="checkbox"/> Pedagogo | <input type="checkbox"/> Psicólogo | <input type="checkbox"/> Sociólogo | <input type="checkbox"/> Terapeuta ocupacional |

8.2.2. Categorias Profissionais de Ensino Médio (Resolução CNAS nº 9, de 15 de abril de 2014):

- | | |
|--|---|
| <input type="checkbox"/> Cuidador Social | <input type="checkbox"/> Orientador Social ou Educador Social |
|--|---|

8.2.3. Categorias Profissionais de Ensino Fundamental (Resolução CNAS nº 9, de 15 de abril de 2014):

- | | | |
|---|--|--|
| <input type="checkbox"/> funções administrativas | <input type="checkbox"/> funções de copeiragem | <input type="checkbox"/> funções de cozinha |
| <input type="checkbox"/> funções de gestão da informação, monitoramento e avaliação | <input type="checkbox"/> funções de gestão financeira e orçamentária | <input type="checkbox"/> funções de lavanderia |
| <input type="checkbox"/> funções de limpeza | <input type="checkbox"/> funções de segurança | <input type="checkbox"/> funções de transporte |

10- Observações gerais do entrevistador/pesquisador:

Anexo 2 – Instrumento de coleta de dados da pesquisa (grade questões conjunturais)

GRADE DE QUESTÕES – PESQUISA – CI				Página 1 de 5
<p>TEMA: Rede socioassistencial: um estudo sobre as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS, no município de Duque de Caxias/RJ.</p>				
<p>OBJETIVO: Contribuir para o estudo da Política de Assistência Social e reconhecimento de como as organizações e entidades de assistência social, que constituem a rede socioassistencial tem se adequando às normatizações presentes na política nacional de assistência social, em Duque de Caxias, RJ.</p>				
<p>1- Identificação da Entidade (Resolução CNAS nº 191, de 10 de novembro de 2005):</p>				
1.1. Nome:			1.2. Fundação em:	
<p>1.3. A entidade é uma:</p> <p> <input type="checkbox"/> 1.3.1. Associação <input type="checkbox"/> 1.3.2. Fundação <input type="checkbox"/> 1.3.3. OSCIP <input type="checkbox"/> 1.3.4. Outra: _____ </p>				
<p>2- Endereço:</p>				
2.1. Rua/ nº:		2.2. Bairro	2.3. Cidade	2.4. Estado (UF):
2.5. CEP:	2.6. Telefone:	2.7. Fax.:	2.8. E-mail:	
2.9. Referência de localização:				
<p>3- Responsável pela Entidade:</p>				
3.1. Nome:		3.2. Função:	3.3. Telefone:	3.4. E-mail:
<p>4- Entrevistado (Não preencher, caso seja o próprio responsável pela Instituição):</p>				
3.5. Nome:		3.6. Função:	3.7. Telefone:	3.8. E-mail:
<p>9- Conjuntura Institucional</p>				
<p>9.1. Reconhece algum direito social cuja garantia esteja sendo realizada de modo inadequado pela Política da Assistência Social?</p> <p>_____</p> <p>_____</p>				
<p>9.2. Quais outros direitos considera que a Assistência Social deveria contemplar (por meio de seus programas, projetos e serviços)?</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>				
<p>9.3. A entidade participa das atividades dos Conselhos de Direitos e Políticas Públicas? <input type="checkbox"/> 1. Sim <input type="checkbox"/> 2. Não</p> <p>Quais? _____</p> <p>_____</p>				
<p>9.4. Como avalia a participação da sociedade civil nos Conselhos de Direitos e Políticas Públicas? Por quê?</p> <p>_____</p> <p>_____</p>				

GRADE DE QUESTÕES – PESQUISA – CI

Página 2 de 5

9.5. Como a entidade se mantém (estratégias de sustentabilidade econômica e origem dos recursos)?

9.6. As mudanças na legislação da Assistência Social representaram ganhos ou perdas para as entidades da sociedade civil? Como?

9.7. A entidade mantém instrumento de monitoramento da qualidade dos seus serviços? Como?

9.8. Como garante a participação dos usuários na gestão dos serviços que oferta?

9.9. A entidade possui outros meios de manutenção de sua sustentabilidade ainda não relatados?

9.10. A entidade utiliza algum instrumento de gestão? Quais?

9.11. Em quais atividades faz uso freqüente de:

Cronograma?

GRADE DE QUESTÕES - PESQUISA - CI

Página 3 de 5

Orçamento?

9.12. Em quais situações utiliza-se do Planejamento estratégico?

9.13. Quem é que realiza o planejamento tático e operacional da instituição?

9.14. A entidade possui organograma?

9.15. Como estão organizadas as atividades da instituição, ou como é realizada a divisão do trabalho?

9.16. A entidade possui algum documento que explicita os cargos ou funções e os procedimentos que executam no desenvolvimento de suas finalidades sociais? Quais?

9.17. A periodicidade de funcionamento da entidade é:

DIAS DA SEMANA

1. De segunda a sexta-feira

2. Todos os dias (incluindo sábados e domingos)

3. Em dias específicos (marcar X nos dias ao lado)

SEGUNDA-FEIRA
 TERÇA-FEIRA
 QUARTA-FEIRA
 QUINTA-FEIRA
 SEXTA-FEIRA
 SÁBADO
 DOMINGO

HORÁRIO

Das ____ horas às ____ horas

Sem horário específico

Em horário ininterrupto (24 horas)

9.18. Há cargos de direção na entidade? Quais? 1. Sim 2. Não

GRADE DE QUESTÕES – PESQUISA – CI

Página 4 de 5

9.19. Percebe alguma fragilidade quanto à gestão da entidade? Caso positivo, o que a tem provocado e como superá-la?

9.20. Quais os conhecimentos que percebe necessários para que a instituição desenvolva de modo efetivo seus objetivos?

9.21. Quais são hoje as maiores necessidades da instituição?

9.22. Pode-se afirmar ainda hoje que há um movimento da sociedade civil organizada no que se refere às entidades de Assistência Social? Fale um pouco sobre isto.

9.23. O que entende por rede socioassistencial?

9.24. Considera que a legislação recente é favorável ou contrária ao estabelecimento da rede socioassistencial? Como?

9.25. Como as ações da instituição foram definidas? Foi utilizado algum tipo de diagnóstico ou pesquisa para definir as ações e ou público alvo? (Socioterritorial) Há quanto tempo foi realizada a pesquisa?

Anexo 3 – Autorização da instituição para a realização da coleta de dados da pesquisa

AUTORIZAÇÃO

Eu....., abaixo assinado, responsável pela(o)....., autorizo a realização do estudo *Rede socioassistencial: um estudo sobre as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS, no município de Duque de Caxias/RJ*, a ser conduzido pelos pesquisadores abaixo relacionados. Fui informado pelo responsável do estudo sobre as características e objetivos da pesquisa, bem como das atividades que serão realizadas na instituição a qual represento.

Esta instituição está ciente de suas co-responsabilidades como instituição co-participante do presente projeto de pesquisa e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infra-estrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

Duque de Caxias,..... de de 2016.

Assinatura e carimbo do responsável institucional

LISTA NOMINAL DE PESQUISADORES:

Adilso Alves Pontes

TODOS OS PESQUISADORES QUE VIEREM A PARTICIPAR DO ESTUDO DEVERÃO TER O SEU NOME INFORMADO. PODERÁ SER VEDADO O ACESSO À INSTITUIÇÃO ÀS PESSOAS CUJO NOME NÃO CONSTAR NESTE DOCUMENTO.

Anexo 4 – TCLE – Termo de consentimento livre e esclarecido

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Página 1 de 2

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Você está sendo convidado(a) como voluntário(a) a participar do estudo *Rede socioassistencial: um estudo sobre as entidades da sociedade civil e as perspectivas de reordenamento institucional com a implantação do SUAS, no município de Duque de Caxias/RJ*, e que tem como objetivo *contribuir para o estudo da Política de Assistência Social e reconhecimento de como as organizações e entidades de assistência social, que constituem a rede socioassistencial, tem se adequando às normatizações presentes na política nacional de assistência social, em Duque de Caxias, RJ*. Acreditamos que ela seja importante porque *tem por lócus eleito o município de Duque de Caxias/RJ, onde se faz ausente pesquisas focalizando as entidades de assistência social instaladas no município, considerando seu histórico como região marcada pelo clientelismo e paternalismo na área da assistência social e que a análise das mediações teóricas e históricas presentes referentes às políticas sociais, singularizado no estudo das entidades da sociedade civil que atuam na Assistência Social, permite a abrangência da compreensão de sua dimensão, mudança e reordenamento institucional*.

PARTICIPAÇÃO NO ESTUDO, SIGILO e RISCOS

A minha participação no referido estudo será de fornecimento de informações referentes à pesquisa, obedecendo a um conjunto de questões previamente elaboradas, cuja finalidade restrita visa alcançar os objetivos do estudo, cujas respostas podem ser registradas por escrito ou em gravação de áudio.

Na realização da pesquisa não há possibilidade de riscos a integridade do entrevistado. Serão assegurados o respeito aos participantes, a preservação de suas informações e o sigilo profissional, afim de evitar desconfortos quanto ao produto ou resultado da pesquisa, assim como quaisquer prejuízos de caráter moral, socioeconômicos e políticos.

SIGILO E PRIVACIDADE

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, ou seja, meu nome ou qualquer outro dado ou elemento que possa, de qualquer forma, me identificar, será mantido em sigilo. Os pesquisadores se responsabilizam pela guarda e confidencialidade dos dados, bem como a não exposição dos dados de pesquisa.

AUTONOMIA

Durante toda pesquisa me é garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que eu queira saber antes, durante e depois da minha participação. Também fui informado de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa, não sofrerei qualquer prejuízo.

CONTATO

O pesquisador envolvido com o referido projeto é o Sr. Adilso Alves Pontes, mestrando de Serviço Social da PUC-RJ, orientando do Sr. Dr. Marcio Eduardo Brotto, professor do Departamento de Serviço Social da PUC-RJ (Pontifícia Universidade Católica do Rio de

RUBRICA DO SUJEITO DE PESQUISA

RUBRICA DO PESQUISADOR

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

Página 2 de 2

Janeiro) e com ele poderei manter contato pelos telefones (21) 2647-5268 e (21) 9-8808-2941.

DECLARAÇÃO

Declaro que li e entendi todas as informações presentes neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido e tive a oportunidade de discutir as informações deste termo. Todas as minhas perguntas foram respondidas e eu estou satisfeito com as respostas. Entendo que receberei uma via assinada e datada deste documento e que outra via assinada e datada será arquivada pelo pesquisador responsável do estudo.

Enfim, tendo sido orientado quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Dados do participante da pesquisa	
Nome:	
Telefone:	
E-mail:	

Duque de Caxias, ____ de _____ de 2016.

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura do Pesquisador

USO DE IMAGEM

Autorizo o uso de minha imagem, áudio, vídeo, dentre outros, para fins da pesquisa, sendo seu uso restrito às atividades acadêmicas.

Assinatura do participante da pesquisa

Assinatura do Pesquisador

RUBRICA DO SUJEITO DE PESQUISA

RUBRICA DO PESQUISADOR

Anexo 5 – Relação de instituições inscritas no CMAS, após a resolução CNAS nº 16.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
 PREFEITURA MUNICIPAL DE DUQUE DE CAXIAS
 SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL
 CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

RELAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES INSCRITAS NO CMAS. RESOLUÇÃO Nº 16

**01 – ASSOCIAÇÃO FRANCISCANA DA DIVINA PROVIDÊNCIA- CRECHE MENINO JESUS
 (Serviço de Fortalecimento de Vínculos)**

Endereço: Rua Bernardino Machado, nº2031- Parque Lafaiete
 CNPJ: 29.366.259/0003-02 CEP: 25015-440
 Telefones: 2771-6398
 Email: crechem@ig.com.br

02- LAR DOS VELHOS SÃO BENTO

Endereço: Av. Presidente Kennedy, Km 10 – Parque Alvorada
 CNPJ: 29.393.733/0001-15 CEP: 25.045-007
 Telefones: 3134-6279
 Email: lardosvelhos@yahoo.com.br

03 – ASSOCIAÇÃO EDUCACIONAL HOMENS DE AMANHÃ- BETEL

Endereço: Rua D, nº235 – Nova Campinas
 CNPJ: 00.761.702/0001-98 CEP: 26.130-550
 Telefones: 2779-5731
 Email: abrigobetel@yahoo.com.br

04- COMUNIDADE RURAL CASA DO CAMINHO

Endereço: Estrada Rio de Areia, nº28 - Xerém
 CNPJ: 28.459.667/0001-7 CEP: 25.250-970
 Telefones: 3653-6713
 Email: casadocaminhoxerem@gmail.com

05- LAR JESUS É AMOR

Endereço: Rua Itabira, nº575 - Itatiaia
 CNPJ: 32.005.175/0001-88 CEP: 25070-180
 Telefones: 2671-4023
 Email: N/P

06- OBRA DE RECUPERAÇÃO E ASSISTÊNCIA SOCIAL GETSÊMANI

Endereço: Avenida Marques de Barcelona, nº 88 – Capivari
 CNPJ: 36.066.967/0001-13 CEP: 25.245-230
 Telefones: 2773-9777/ 8862-7284
 Email:

07- MANSÃO DA ESPERANÇA

Endereço: Rua CaibarSchutel, nº1020 - Itatiaia
 CNPJ: 29.392.065/0002-02 CEP: 25.070-180
 Telefones: 2771-2591
 Email: lauzemar@yahoo.com.br

08- LAR BENEFICENTE AMAR

Endereço: Rua Bernina, LT11 QD82 – Parque Paulista
CNPJ: 31.317.597/0001-2CEP: 25.261-470
Telefones: 2775-3617/ 9181-9208
Email: contato@larbeneficenteamar.org.br

**09- CENTRO INTEGRADO DE REABILITAÇÃO SARAPUÍ
(Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos)**

Endereço: AvRepública do Paraguai, nº44 - Sarapuí
CNPJ: 01.740.278/0001-68CEP: 25.055-000
Telefones: 2674-1329
Email: pres.cires@gmail.com

10- LAR BENEFICENTE ARCO ÍRIS

Endereço: Rua dos Coqueiros, nº10, QD38 – Santa Cruz da Serra
CNPJ: 03.870.832/0001-57CEP: 25.261-100
Telefones: 2775-3335
Email: arco-iris.abrigo@click21.com.br

11- FUNDAÇÃO BENEFICENTE EVANGÉLICA JESUS DE NAZARÉ

(Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças, Adolescentes, Adultos e Idosos)

Endereço: Rua 3, casa 01 área02, nº2031 – Nova Campinas
CNPJ:03.552.801/0001-58CEP:
Telefones: 3666-1076
Email: fbejn@msn.com

12- LAR EVANGÉLICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL AO CARENTE AMOR MAIOR

Endereço: Rua Coronel Silva Barros, nº 1001 – Jardim Primavera
CNPJ: 31.993.140/0001-31CEP: 25.211-440
Telefones: 2776-3208
Email: laramormaior@uol.com.br

13- GRUPO ESPÍRITA SERVIDORES DE CRISTO

Endereço: Av Primavera, LT 26 QD 36 – Jardim Primavera
CNPJ:29.392.388/0001/03 CEP: 25.215-250
Telefones: 2776-3155
Email: lardenarcisa@yahoo.com.br

14- PROGRAMA DE FORMAÇÃO E EDUCAÇÃO COMUNITÁRIA- PROFEC

Endereço: Rua Hélio Rangel, nº911 e 912 – Jardim Primavera
CNPJ: 97.395.628/0001-75CEP:
Telefones: 2676-1365/ 2776-5906
Email:profec@profec.org/ profec.pedagogico@gmail.com

15- CENTRO DE INTEGRAÇÃO EMPRESA ESCOLA – CIEE

Endereço: Rua Elias Francisco Paris, nº343 – 25 de Agosto
CNPJ: 33.661.745/0001-50CEP:25.075-110
Telefones: 2671-8955
Email:caxias@cieerj.org.br

16- PROJETO NOVO AMANHECER

(Serviço de Acolhimento Institucional de crianças de 01 a 05 anos)

Endereço: Estrada Rio D'Ouro, nº 4065 - Xerém
CNPJ: 01.112.982/0001-76CEP:
Telefones: 2679-3088/ 2679-6710
Email:projetonovoamanhecer@terra.com.br

17- CENTRO COMUNITÁRIO AURIMAR PONTES**(Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos)**

Endereço: Rua Marechal Floriano, nº 954 – 25 de Agosto

CNPJ: 29.125.010/0001-35CEP:25.075-025

Telefones: 2671-9097

Email: centrocomunitarioaurimarpontes@ig.com.br

18- ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE ANTONIO SOARES- ABAS**(Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos)**

Endereço: Estrada da Covanca, nº 668 – Parque Lafaiete

CNPJ: 36.431.583/0001-33CEP: 25025-500

Telefones: 2671-3553

Email: abas.1@hotmail.com

19- CENTRO COMUNITÁRIO JARDELINA DANTAS**(Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos)**

Endereço: Rua PP, Qd 23 LT 01 – Jardim Anhangá

CNPJ: 04.810.238/0001-99CEP: 25.264-000

Telefones: 2654-3436

Email: cc.jd@hotmail.com

20- LAR DE MARIA DOLORES E MEIMEI

Endereço: Rua Lauro Sodré, LT21, QD 23 – Vila Rosário

CNPJ: 36.054.278/0001-99CEP: 25.040-060

Telefones: 3134-9972/ 8493-4194

Email: mariadoloresemeimei@uol.com.br

21- FRATERNIDADE ECLÉTICA ESPIRITUALISTA**(Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos)**

Endereço: São João Batista, nº 151 – Centro

CNPJ: 02.288.017/0011-93CEP: 25.010-125

Telefones: 2771-2732

Email: feeu.regcaxias@hotmail.com

22- CENTRO COMUNITÁRIO NOSSA SENHORA DAS GRAÇAS

Endereço: Rua Professor Mota Sobrinho, nº 28 – Vila Ideal

CNPJ: 28.756.146/0003-42CEP: 25.070-235

Telefones:2772-1541

Email: censgracas@ig.com.br

23-LAR FABIANO DE CRISTO- UNIDADE DE PROMOÇÃO INTEGRAL MÃE MAROCAS

Endereço: Rua Pedro Toledo, nº792 LT76 –VilaActura

CNPJ: 33.948.381/0033/71CEP: 25.225-210

Telefones: 2676-8968/ 2676-3418

Email: upi.maemarocas@lfc.org.br

24- Instituição Afro Cultural Ojuobá-Axé

Endereço: Rua Coronel Alberto de Melo 391 – Centenário

CNPJ: 36059657/0001-71 CEP: 25030-150

Telefones: 2775-8435/ 2671-4301 Julio: 8614-0142

Email: ajuobaaxe@gmail.com**25- Associação Brasileira de Assistência a Criança Excepcional - ABRACE**

Endereço: Rua Mariz e Barros 19 – 25 de Agosto

Telefones: 2673-1150/2775-1150 CEP: 25071-050

CNPJ: 42484360/0001-56

Email: abrace2006@hotmail.com

26 – Grupo Espírita Consolador Prometido

Endereço: Rua Bezerra de Menezes 37 – Parada Angélica

CNPJ: 29392438/0001-44 CEP: 25271-380

Telefones: 2778-1288 /Fax: 2778-1288

Email: grupospirita@consoladorprometido.org

27 - CEI – Centro Educacional Integrado

Endereço: Rua Souza Renha, 09 – Parque Santa Marta

CNPJ: 33861865/0002-82 CEP: 25085-210

Telefones: 2771-2100 fax: 2771-2053

Email: ceinet@ig.com.br

28- Casa Espírita Francisco de Assis

Endereço: Avenida Rio Doce, nº 43 – Sarapuí

CNPJ: 35905173/0001-33 CEP: 25050-190

Telefone: 37746885

Email: fronteiradoamor@yahoo.com.br

29- Projeto Pescar – Unidade Treviso

Endereço: Rodovia Washington Luiz, nº6610- Jardim Gramacho

CNPJ: 00932411/0001-15 CEP:

Telefone:

Email:

30- Nilza Cordeiro Herdy de Educação e Cultura LTDA

Endereço: Rua Professor José de Souza Herdy, 1160 – 25 de Agosto

CNPJ: 29.403.763/0001-65 CEP:

Telefone:

Email:

31- Associação Pestalozzi de Duque de Caxias

Endereço: Rua Ari Barroso,-Parque Duque

CNPJ: 27214386/0001-90 CEP

Telefone:

Email:

32- Centro de Defesa da Vida – CDVIDA-Ação Social Paulo VI

Endereço:

CNPJ:

Telefone:

Email:

Anexo 6 – Assistência-social_folhetoequipamentos_janeiro_2016_v7-1



CRAS E CREAS

CRAS – CENTRO DE REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Um equipamento público, que tem como objetivo realizar o acompanhamento familiar, prioritariamente as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família e do benefício de prestação continuada, oferecendo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo (SCFV).

CRAS BEIRA MAR

Rua Francisco Alves, s/n – referência PSF e FUNDEC – Beira Mar - Tel: 2671-1595

CRAS LAGUNA E DOURADOS

Rua Major Thomas Gonçalves, s/n – Laguna e Dourados – Tel: 2671-5668

CRAS JARDIM GRAMACHO

Av. Pistóia, s/n – Próximo ao CIEP 218 – Jd. Gramacho – Tel: 3659-2550

CRAS PILAR

Av. Presidente Kennedy, Lt 10 Qd 46 – Tel: 2773-5976

CRAS JARDIM PRIMAVERA

Rua Vicente Celestino, 615 – Jardim Primavera – Tel: 2773-8887

CRAS FIGUEIRA

Av. Washington Luiz, s/n – Próximo à E. M. Walter Russo – Figueira – Tel: 3654-0401

CRAS IMBARIÊ

Rua Feliciano Sodré, s/n – Referência Prédio do CEO – Tel: 2787-0144

CRAS PARADA MORABI

Av. Vitória, s/n – Jardim Anhangá

CRAS XERÉM

Av. Nóbrega Ribeiro, 15 – Vila Nossa Senhora das Graças – Xerém – Tel: 2679-1693

CRAS CENTENÁRIO

Rua Francisca Tomé, 842 – Centenário – Tel: 3774-2782

CRAS VILA MARIA HELENA

Rua Antenor Resende, 100 – Vila Maria Helena

CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADA EM ASSISTÊNCIA SOCIAL – CREAS

Av. Manoel Vieira, s/n – Centenário – Duque de Caxias – Tel: 2771-2879

Estrada Velha do Pilar, s/n – Figueira – Duque de Caxias – Tel: 2773-2342

CREAS RURAL VILA MARIA HELENA – Rua Antenor Resende, 100 – Vila Maria Helena

SERVIÇO DE ATENDIMENTO SOCIAL (SAS) – Serviço destina a atender a demanda espontânea, com uma equipe técnica composta de assistentes sociais.

Tel: 2672-6650 Ramal 202

DEPARTAMENTO DOS DIREITOS DA MULHER

CR MULHER – Rua Manoel Vieira, s/n – Centenário – Tel: 2653-2546

CR HOMEM – Av. Jornalista Moacir Padilha, s/n – Jardim Primavera – Tel: 2778-7067

CASA DA MULHER CAXIENSE RUTH CARDOSO

Alameda Rui Barbosa, Qd 17 It 08 – Jardim Primavera – Tel: 2773-1896

Disponível em:

http://www.duquedecaxias.rj.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2906&Itemid=548 >
acessado em 21/08/2016

Anexo 7 – Tabela de natureza jurídica 2016

TABELA DE NATUREZA JURÍDICA 2016

DOU nº 82, de 02 de maio de 2016, no qual foi publicada a Resolução Concla nº 1, de 28 de abril de 2016

1. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

101-5 - Órgão Público do Poder Executivo Federal
102-3 - Órgão Público do Poder Executivo Estadual ou do Distrito Federal
103-1 - Órgão Público do Poder Executivo Municipal
104-0 - Órgão Público do Poder Legislativo Federal
105-8 - Órgão Público do Poder Legislativo Estadual ou do Distrito Federal
106-6 - Órgão Público do Poder Legislativo Municipal
107-4 - Órgão Público do Poder Judiciário Federal
108-2 - Órgão Público do Poder Judiciário Estadual
110-4 - Autarquia Federal
111-2 - Autarquia Estadual ou do Distrito Federal
112-0 - Autarquia Municipal
113-9 - Fundação Pública de Direito Público Federal
114-7 - Fundação Pública de Direito Público Estadual ou do Distrito Federal
115-5 - Fundação Pública de Direito Público Municipal

2. ENTIDADES EMPRESARIAIS

201-1 - Empresa Pública
203-8 - Sociedade de Economia Mista
204-6 - Sociedade Anônima Aberta
205-4 - Sociedade Anônima Fechada
206-2 - Sociedade Empresária Limitada
207-0 - Sociedade Empresária em Nome Coletivo
208-9 - Sociedade Empresária em Comandita Simples
209-7 - Sociedade Empresária em Comandita por Ações
212-7 - Sociedade em Conta de Participação
213-5 - Empresário (Individual)
214-3 - Cooperativa
215-1 - Consórcio de Sociedades
216-0 - Grupo de Sociedades
217-8 - Estabelecimento, no Brasil, de Sociedade Estrangeira

3. ENTIDADES SEM FINS LUCRATIVOS

303-4 - Serviço Notarial e Registral (Cartório)
306-9 - Fundação Privada
307-7 - Serviço Social Autônomo
308-5 - Condomínio Edifício
310-7 - Comissão de Conciliação Prévia
311-5 - Entidade de Mediação e Arbitragem
313-1 - Entidade Sindical
320-4 - Estabelecimento, no Brasil, de Fundação ou Associação Estrangeiras
321-2 - Fundação ou Associação Domiciliada no Exterior

4. PESSOAS FÍSICAS

401-4 - Empresa Individual Imobiliária
402-2 - Seguro Especial
408-1 - Contribuinte Individual

5. ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E OUTRAS INSTITUIÇÕES EXTRATERRITORIAIS

501-0 - Organização Internacional
502-9 - Representação Diplomática Estrangeira
503-7 - Outras Instituições Extraterritoriais

pal

116-3 - Órgão Público Autônomo Federal
117-1 - Órgão Público Autônomo Estadual ou do Distrito Federal
118-0 - Órgão Público Autônomo Municipal
119-8 - Comissão Polinacional
120-1 - Fundo Público
121-0 - Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)
122-8 - Consórcio Público de Direito Privado
123-6 - Estado ou Distrito Federal
124-4 - Município
125-2 - Fundação Pública de Direito Privado Federal
126-0 - Fundação Pública de Direito Privado Estadual ou do Distrito Federal
127-9 - Fundação Pública de Direito Privado Municipal

219-4 - Estabelecimento, no Brasil, de Empresa Binacional Argentino-Brasileira
221-6 - Empresa Domiciliada no Exterior
222-4 - Clube/Fundo de Investimento
223-2 - Sociedade Simples Pura
224-0 - Sociedade Simples Limitada
225-9 - Sociedade Simples em Nome Coletivo
226-7 - Sociedade Simples em Comandita Simples
227-5 - Empresa Binacional
228-3 - Consórcio de Empregadores
229-1 - Consórcio Simples
230-5 - Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (de Natureza Empresária)
231-3 - Empresa Individual de Responsabilidade Limitada (de Natureza Simples)
232-1 - Sociedade Unipessoal de Advogados
233-0 - Cooperativas de Consumo

322-0 - Organização Religiosa
323-9 - Comunidade Indígena
324-7 - Fundo Privado
325-5 - Órgão de Direção Nacional de Partido Político
326-3 - Órgão de Direção Regional de Partido Político
327-1 - Órgão de Direção Local de Partido Político
328-0 - Comitê Financeiro de Partido Político
329-8 - Frente Plebiscitária ou Referendária
330-6 - Organização Social (OS)
331-0 - Demais Condomínios
399-9 - Associação Privada

409-0 - Candidato a Cargo Político Eletivo
411-1 - Leiloeiro
412-4 - Produtor Rural (Pessoa Física)