

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
ESCOLA DE SERVIÇO SOCIAL
PROGRAMA DE ESTUDOS PÓS-GRADUADOS EM POLÍTICA SOCIAL**

BRENDA LUANDA SILVA COSTA

**O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS
E INDIVÍDUOS (PAEFI) EM NITERÓI- RJ: um estudo avaliativo no contexto da
pandemia de Covid-19**



Niterói

2022

BRENDA LUANDA SILVA COSTA

**O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS
E INDIVÍDUOS (PAEFI) EM NITERÓI- RJ: um estudo avaliativo no contexto da
pandemia de Covid-19**

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

Orientadora:

Prof^a Dr^a Mônica de Castro Maia Senna

Niterói

2022

Ficha catalográfica automática - SDC/BCG
Gerada com informações fornecidas pelo autor

C837s Costa, Brenda Luanda Silva
O Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a
Famílias e Indivíduos (PAEFI) em Niterói-RJ: : um estudo
avaliativo no contexto de pandemia de Covid-19 / Brenda Luanda
Silva Costa. - 2022.
159 f.

Orientador: Mônica de Castro Maia Senna.
Dissertação (mestrado)-Universidade Federal Fluminense,
Escola de Serviço Social, Niterói, 2022.

1. Assistência Social. 2. Avaliação de serviço. 3.
Produção intelectual. I. Senna, Mônica de Castro Maia,
orientador. II. Universidade Federal Fluminense. Escola de
Serviço Social. III. Título.

CDD - XXX

BRENDA LUANDA SILVA COSTA

**O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO ESPECIALIZADO A FAMÍLIAS
E INDIVÍDUOS (PAEFI) EM NITERÓI- RJ: um estudo avaliativo no contexto da
pandemia de Covid-19**

Aprovado em 12/ 12 / 2022.

Dissertação apresentada ao Programa de Estudos Pós-graduados em Política Social da Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense – UFF, como requisito parcial para obtenção do Grau de Mestre.

Área de Concentração: Avaliação de Políticas Sociais

BANCA EXAMINADORA

Prof^{fa} Dr^a Mônica de Castro Maia Senna
Orientadora - UFF

Prof^{fa} Dr^a Ariane Rego Paiva
1^a Examinadora – PUC-Rio

Prof^{fa} Dr^a Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato
2^a Examinadora – UFF

Dr^a Viviane Pereira da Silva
3^a Examinadora (suplente) – Prefeitura Municipal
do Rio de Janeiro

Niterói

2022

Agradecimentos

É com enorme alegria, satisfação e alívio que termino a escrita desta dissertação. O período do mestrado foi marcado por muita angústia, frustração, insegurança e, por vezes, desespero. A previsão de início das aulas era em março de 2020, semana anterior à decretação da pandemia de Covid-19. Entretanto, não foi possível dar início às aulas presenciais e visto que o cenário não se resolveria a curto prazo, as aulas se iniciaram alguns meses depois, de maneira remota. Em todo este tempo estive trabalhando presencialmente frente ao contexto de crise e morte de milhares de brasileiros, atuando junto à pasta da assistência social. Assim como muitos trabalhadores e trabalhadoras que estiveram na linha de frente, lidava com o risco de morte diariamente quando saía de casa para o trabalho. Ainda mais sob a gestão negacionista e anti-ciência do governo federal (ainda bem que estamos livres).

Contudo, mesmo diante de todas as dificuldades e desafios eu consegui! E nem tudo foram espinhos, encontrei também rosas e prazeres no percurso da pesquisa e da escrita deste estudo. E, claro, não passei por isso sozinha. Contei com o apoio de dezenas de pessoas que aguentaram meus choros e desesperos, ofereceram conselhos e conforto, além daquelas que participaram ativamente do processo.

Meu agradecimento especial aos meus familiares, amigos e ao meu companheiro mais que especial que esteve sempre ao meu lado e me incentivando e me levantando a cada tropeço.

À minha querida orientadora que prestou todo suporte acadêmico e emocional durante todos os processos que envolveram esta dissertação, o meu muito obrigada! Ela é uma grande inspiração da minha vida.

Às professoras da banca que contribuíram, já na qualificação, com proposições e ideias que culminaram em reflexões e debates aqui apresentados, toda minha admiração a vocês!

Aos profissionais dos CREAS de Niterói que voluntariamente se disponibilizaram para participar das entrevistas, sem vocês a pesquisa não aconteceria! Deixo aqui uma mensagem de força e esperança de dias melhores para o nosso trabalho.

Aos profissionais da Vigilância Socioassistencial de Niterói que forneceram os dados solicitados com prontidão, meus agradecimentos sinceros.

E por fim, mas não menos importante, agradeço às minhas colegas de turma que foram a torcida organizada nesse processo (umas para as outras). Não convivemos presencialmente, mas nossas injeções de incentivo foram essenciais.

(...) Viver em sociedade é um desafio porque às vezes ficamos presos a determinadas normas que nos obrigam a seguir regras limitadoras do nosso ser ou do nosso não-ser... Quero dizer com isso que nós temos, no mínimo, duas personalidades: a objetiva, que todos ao nosso redor conhecem; e a subjetiva... Em alguns momentos, esta se mostra tão misteriosa que se perguntarmos – Quem somos? Não saberemos dizer ao certo! Agora de uma coisa eu tenho certeza: sempre devemos ser autênticos, as pessoas precisam nos aceitar pelo que somos e não pelo que parecemos ser... Aqui reside o eterno conflito da aparência versus essência. E você... O que pensa disso? (...) Nunca sofra por não ser uma coisa ou por sê-la...

Clarice Lispector
“Perto do Coração Selvagem”

RESUMO

Esta dissertação foi desenvolvida com o objetivo de avaliar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) no município de Niterói nos anos de 2020 e 2021, considerando o contexto da pandemia de Covid-19. Considerou-se necessário apresentar um resgate sobre a política social no Estado capitalista, regimes de bem-estar social e traços históricos da política de assistência social. Em um segundo momento, iniciou-se o debate sobre o PAEFI, aproximação com o município da pesquisa e reflexões sobre o cenário de pandemia e o SUAS. A pesquisa utilizou o método qualitativo de análise recorrendo a dados quantitativos para promover debates relacionados à própria configuração da política de assistência social, seus equipamentos, recursos humanos, população atendida, dentre outros. Para tanto, foi realizado levantamento bibliográfico, análise de leis, normativas e orientações técnicas associadas a Política de Assistência Social, pesquisa documental e pesquisa de campo em dois CREAS localizados no município de Niterói-RJ, na forma de entrevistas semiestruturadas realizadas por meios eletrônicos. As questões que orientam o estudo buscaram compreender a implementação do PAEFI no município a partir de quatro dimensões: trabalho intersetorial, relação com o sistema de justiça, acompanhamento familiar e provisões do município. Constatou-se que muitas são as dificuldades na implementação do serviço no local pesquisado, sendo necessário o fortalecimento das relações intersetoriais, articulação horizontal entre o SUAS e o sistema de justiça e esclarecimento de competências e atribuições, capacitação profissional para a atuação no PAEFI e investimento municipal em recursos humanos em acordo com a NOB-RH/SUAS.

Palavras-chave: Assistência Social; PAEFI; avaliação de serviço; Niterói.

ABSTRACT

This dissertation aims evaluating the Specialized Protection and Assistance Service for Families and Individuals (PAEFI) in Niteroi city between the years 2020 and 2021, considering the context of the Covid-19 pandemic. It was needed to present a review of social policy in the capitalist state, welfare regimes and historical features of social assistance policy in Brazil. In a second moment, it was introduced a debate about the PAEFI as well as a presentation of the researched municipality and thoughts about the pandemic scenario and SUAS. The research used the qualitative analysis resorting to quantitative data methods to promote debates related to the very configuration of the social assistance policy, its equipment, human resources, assisted population, among others. To this end, it was executed a bibliographical survey, an analysis of laws, regulations and technical guidelines associated with the Social Assistance Policy, a documental research and a field research in two CREAS located in Niteroi-RJ. This part of the research was made as semi-structured interviews by electronic means. The questions that guide the study sought to understand the implementation of the PAEFI in the city from four dimensions: intersectoral work, relationship with the justice system, continuous family assistance and municipal provisions. It was found that there are many difficulties in implementing the service in the researched location, requiring the strengthening of intersectoral relations, horizontal articulation between the SUAS and the justice system as well as clarification of duties and attributions, professional training to work with the PAEFI and municipal investment in human resources according with NOB-RH/SUAS.

Keywords: Social Assistance; PAEFI; service evaluation; Niteroi.

LISTA DE QUADROS E IMAGENS

| | |
|---|-----|
| Imagem 01: Mapa distritos administrativos de Niterói | 81 |
| Quadro 01: Indicadores | 29 |
| Quadro 02: Estado da arte sobre o PAEFI: focos de análise e área de conhecimento | 33 |
| Quadro 03: Produção de Teses e Dissertações sobre o PAEFI por área de conhecimento | 34 |
| Quadro 04: Perfil dos entrevistados | 36 |
| Quadro 05: Bairros de Niterói por regiões administrativas | 80 |
| Quadro 06: Trabalhadores SUAS Niterói por vínculo empregatício | 88 |
| Quadro 07: Equipamentos e Serviços PSB | 89 |
| Quadro 08: Equipamentos e Serviços PSE | 90 |
| Quadro 09: Outros aspectos do perfil dos usuários do PAEFI em Niterói nos anos de 2020 e 2021 | 106 |
| Quadro 10: Promotorias de Justiça em Niterói | 118 |
| Quadro 11: Varas em Niterói | 119 |
| Quadro 12 – Equipe do CREAS Centro e afastamentos: anos 2020 e 2021 | 136 |
| Quadro 13 – Equipe do CREAS Largo da Batalha e afastamentos: anos 2020 e 2021 | 137 |
| Quadro 14 - “Equipe” Ideal para os CREAS: anos 2020 e 2021 | 138 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 01: Casos referenciados ao PAEFI – anos 2020 e 2021 | 103 |
| Gráfico 02: Casos referenciados ao PAEFI por faixa etária – anos 2020 e 2021 | 104 |
| Gráfico 03: Reuniões Intersectoriais anos 2020 e 2021 | 111 |
| Gráfico 04: Dificuldades para construção do Plano de Acompanhamento Familiar no PAEFI | 129 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|----------|---|
| BDTD | Biblioteca Digital de Teses e Dissertações |
| BPC | Benefício de Prestação Continuada |
| CADSUAS | Cadastro do Sistema Único de Assistência Social |
| CADÚNICO | Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal |
| CAP | Caixa de Aposentadoria e Pensão |
| CAPS | Centro de Atenção Psicossocial |
| CAPS-AD | Centro de Atenção Psicossocial para Álcool e Outras Drogas |
| CAPSI | Centro de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil |
| CF | Constituição Federal |
| CFESS | Conselho Federal de Serviço Social |
| CMDCA | Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente |
| CNAS | Conselho Nacional de Assistência Social |
| CNSS | Conselho Nacional de Serviço Social |
| COVID | <i>Corona virus disease</i> (em português: doença do coronavírus) |
| CRAS | Centro de Referência da Assistência Social |
| CREAS | Centro de Referência Especializado de Assistência Social |
| CRESS | Conselho Regional de Serviço Social |
| CRESS | Conselho Regional de Serviço Social |
| CT | Conselho Tutelar |
| EPI | Equipamento de Proteção Individual |
| GESUAS | Gestão do Sistema Único de Assistência Social |
| IAP | Institutos de Aposentadoria e Pensão |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |

| | |
|----------|---|
| IDH | Índice de Desenvolvimento Humano |
| ILPI | Instituição de Longa Permanência para Idosos |
| INSS | Instituto Nacional do Seguro Social |
| IPEA | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada |
| LBA | Legião Brasileira de Assistência |
| LOAS | Lei Orgânica da Assistência Social |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome |
| MPRJ | Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro |
| MSE | Medida Socioeducativa |
| NOB/SUAS | Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social |
| NOB-RH | Norma Operacional Básica – Recursos Humanos |
| OMS | Organização Mundial da Saúde |
| PAEFI | Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos |
| PAF | Plano de Acompanhamento Familiar |
| PBF | Programa Bolsa Família |
| PCCS | Plano de Cargos, Carreiras e Salários |
| PCD | Pessoa com Deficiência |
| PETI | Programa de Erradicação do Trabalho Infantil |
| PJIJ | Promotoria de Justiça da Infância e Juventude |
| PJPIPD | Promotoria de Justiça de Proteção ao Idoso e Pessoa com Deficiência |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| PSB | Proteção Social Básica |
| PSE | Proteção Social Especial |
| RMA | Registro Mensal de Atendimentos |

| | |
|--------|---|
| SAGI | Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação |
| SGD | Sistema de Garantia de Direitos |
| SMAS | Secretaria Municipal de Assistência Social |
| SMASES | Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária |
| SSAS | Subsecretaria de Assistência Social |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| SUS | Sistema Único de Saúde |
| TNSS | Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais |
| VD | Visita Domiciliar |
| VIJI | Vara da Infância, da Juventude e do Idoso |

SUMÁRIO

| | |
|---|------------|
| INTRODUÇÃO | 15 |
| CAPÍTULO I: OS CAMINHOS DA PESQUISA: apresentando conceitos e construindo metodologias..... | 19 |
| 1.1 O PAEFI COMO OBJETO DE ESTUDO | 19 |
| 1.2 SOBRE AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E SERVIÇOS | 21 |
| 1.3 O DESENHO DA PESQUISA | 27 |
| CAPÍTULO II: Assistência social no Brasil: desafios de um direito legítimo frente à avalanche ultraneoliberal no país | 39 |
| 2.1 ALGUMAS REFLEXÕES SOBRE A POLÍTICA SOCIAL NO CAPITALISMO: CONQUISTAS E CONTRADIÇÕES | 39 |
| 2.2 OS REGIMES DE BEM-ESTAR LATINOAMERICANOS: BREVE APROXIMAÇÃO COM O CASO BRASILEIRO | 48 |
| 2.3 TRAÇOS HISTÓRICOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL | 52 |
| CAPÍTULO III: Uma aproximação com o PAEFI: breve panorama sobre esse serviço de média complexidade e a pandemia da Covid-19..... | 73 |
| 3.1 CONHECENDO O PAEFI: PREVISÕES LEGAIS E ORIENTAÇÕES TÉCNICAS..... | 73 |
| 3.2 O MUNICÍPIO DA PESQUISA: UMA APROXIMAÇÃO DA HISTÓRIA DO SUAS EM NITERÓI | 81 |
| 3.3 O SUAS E A COVID-19: AÇÕES E CONTRADIÇÕES | 91 |
| CAPÍTULO IV: O PAEFI em Niterói nos anos de 2020 e 2021: um estudo avaliativo | 102 |
| 4.1 PANORAMA ESTATÍSTICO DO PAEFI NOS ANOS DE 2020 E 2021 | 102 |
| 4.2 A INTERSETORIALIDADE NO TRABALHO DO PAEFI..... | 108 |
| 4.3 SISTEMA DE JUSTIÇA E TRABALHO SOCIAL | 115 |
| 4.4 AFINAL, COMO SE DÁ O ACOMPANHAMENTO FAMILIAR NO PAEFI? | 125 |
| 4.5 PRECARIZAÇÃO DO TRABALHO NO SUAS E SUAS CONSEQUÊNCIAS PARA O PAEFI | 133 |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 143 |
| REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 148 |
| ANEXOS | 158 |
| ANEXO I – ORGANOGRAMA SMASES..... | 158 |

INTRODUÇÃO

Esta dissertação de mestrado tem como objetivo principal realizar um estudo avaliativo do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) da assistência social. Toma como lócus de análise o município de Niterói-RJ, no contexto da pandemia da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021. Parte-se do reconhecimento de que a chegada da pandemia provocou uma brutal crise sanitária e agravou a crise política, econômica e social do país, trazendo desafios inéditos para a sociedade. Primeiramente, pelo não conhecimento do ponto de vista biológico sobre os efeitos do vírus e como combatê-lo o que acarretou na perda de milhares de vidas. Segundo, pelos efeitos de natureza política, econômica e social que o coronavírus engendrou no Brasil e no mundo, agravando os níveis de pobreza e desigualdades sociais.

O interesse pelo tema adveio da inserção da pesquisadora enquanto estatutária do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Niterói, especificamente em um Centro de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS onde se oferta o PAEFI. A prática cotidiana provocou questionamentos e inquietações sobre a temática. Enquanto coordenadora, houve a efervescência de questões sobre a implementação do PAEFI na medida em que se percebeu que, diante da complexidade dos casos que demandavam o serviço, surgiam impasses no acompanhamento relacionados à articulação com outros serviços e políticas setoriais, sobrecarga de solicitações advindas do sistema de justiça, carência de profissionais e recursos, dentre outros. Esses impasses já estavam presentes no cotidiano do serviço e se agravaram com o aumento da demanda durante os anos de 2020 e 2021, quando a pandemia se encontrava em seu ápice.

O PAEFI, conforme preconiza a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS), apresenta-se enquanto serviço da proteção social especial de média complexidade. Compreende a atenção, orientação e acompanhamento a indivíduos e famílias em situação de ameaça e/ou violação de direitos, visando a desenvolver ações de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários e da função protetiva da família diante das situações que as vulnerabilizam e/ou as submetem a risco pessoal e social (BRASIL, 2009). Para isso, age na articulação entre os serviços socioassistenciais, órgãos do Sistema de Garantia de Direitos (SGD), sistema de justiça e rede intersetorial composta pelas demais políticas públicas, em razão de sua complexidade.

Assim, as ações do PAEFI são destinadas à população em situação de risco social e vulnerabilidade devido à violação de seus direitos. Tal contexto de violação foi agudizado em virtude da pandemia do novo coronavírus que, conforme amplamente divulgado pela mídia, atingiu de forma mais intensa as populações em situação de vulnerabilidade socialmente determinada.

O PAEFI, como já mencionado, faz parte da proteção de média complexidade e suas intervenções não apresentam respostas materiais/financeiras. Diferente da proteção social básica que trabalha também (e não só) com benefícios monetários, como o Auxílio Brasil e benefícios eventuais, como a cesta básica e o aluguel social, o PAEFI busca promover a proteção social em outra perspectiva como, por exemplo, a garantia de acesso a direitos, fortalecimento da função protetiva da família e enfrentamento ou superação de situações de violência. Desta forma, percebe-se que há uma relação direta entre a proteção social especial e afirmação dos direitos humanos, pois “estes últimos dependem diretamente da organização de políticas protetivas e de serviços voltados ao combate de vulnerabilidades” (SILVA & CARDOSO, 2017, p.80).

O trabalho do PAEFI é caracterizado por sua natureza complexa, tendo em vista que as expressões da questão social podem se manifestar de maneira diferenciada para cada sujeito social, pois o sujeito é o resultado de várias dimensões que o compõem e essas dimensões podem gerar diferentes níveis de desigualdades e opressões. É nesse sentido que ganha relevância o conceito de interseccionalidade:

A interseccionalidade é uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos da subordinação. Ela trata especificamente da forma pela qual o racismo, o patriarcalismo, a opressão de classe e outros sistemas discriminatórios criam desigualdades básicas que estruturam as posições relativas de mulheres, raças, etnias, classes e outras (CRENSHAW, 2002, p.177)

Não se trata, nesse sentido, de individualizar as demandas, mas sim de compreender que elas, apesar de terem como raiz comum as desigualdades sociais engendradas pelo capitalismo, expressam-se de distintas maneiras, conforme sua existência material e relação com o mundo real. Não significa uma hierarquização dos níveis de opressão e desigualdade, mas a concomitância desses fatores na formação dos sujeitos sociais e o resultado dessa interlocução no conjunto das relações sociais.

A pandemia de Covid-19 trouxe situações inéditas para a sociedade como um todo e exigiu respostas imediatas, com muito pouco tempo para planejar seu enfrentamento. Uma das principais medidas de prevenção adotada foi o isolamento social, com o objetivo de conter o

índice de contágio pelo vírus. Nesse cenário, muitas empresas, comércios e diversas instituições interromperam o funcionamento presencial, permanecendo abertos apenas os serviços considerados essenciais, inclusive ofertando atendimento presencial à população. A assistência social está no rol de serviços essenciais definidos pela Lei nº 13.979/2020 e regulamentada pelo Decreto nº 10.282/2020, Art. 3º §1º, como:

serviços públicos e atividades essenciais (são) aqueles indispensáveis ao atendimento das necessidades inadiáveis da comunidade, assim considerados aqueles que, se não atendidos, colocam em perigo a sobrevivência, a saúde ou a segurança da população” (BRASIL, 2020)

Sendo assim, os equipamentos do SUAS tiveram que se adaptar a novas formas de atendimento e funcionamento para que os serviços continuassem a ser prestados. No caso do município de Niterói, todos os equipamentos permaneceram abertos, porém, com orientações para priorizar atendimentos remotos, evitando a realização de visitas domiciliares, quando possível, além de proceder à rotação na escala dos profissionais para evitar aglomeração nos locais de trabalho, adotando medidas de prevenção ao contágio, como uso de máscara, higienização das mãos e instrumentos de trabalho, dentre outras. Em relação ao PAEFI, o atendimento remoto se mostrou como um grande desafio, visto que o perfil dos usuários, em geral, se caracteriza pela ausência ou insuficiência de aparelhos eletrônicos para comunicação e, quando há, existe a dificuldade de realizar os atendimentos devido à dinâmica familiar que muitas vezes não garante um espaço seguro e reservado para tratar de assuntos relacionados ao acompanhamento. Além disso, as visitas domiciliares são um importante instrumento de acesso ao usuário e à construção de vínculos.

A decretação da pandemia da Covid-19 no ano de 2020 trouxe maior notoriedade à política de assistência social por ser considerada serviço essencial para minimizar os danos desta crise global, sobretudo entre a população que vivencia de maneira mais intensa as diversas expressões da questão social. Pode-se citar como exemplos o Auxílio Emergencial¹,

¹Criado pela Medida Provisória nº 937 de 02/04/2020 e regulamentado pela Lei nº 13.982/2020, configura-se como benefício no valor de R\$600,00. Formas de acesso ao benefício: famílias inscritas até a data de 20/03/2020 no Cadastro Único do Governo Federal; pessoas maiores de 18 anos (salvo mães adolescentes), trabalhadores informais, desempregados, microempreendedores individuais, contribuintes individuais do Regime Geral de Previdência Social que tenham renda familiar per capita até ½ salário-mínimo ou renda total de até 3 salários-mínimos e que não tenham recebido no ano de 2018 renda tributável acima de R\$ 28.559,70.

em âmbito federal, e o benefício Renda Básica Temporária² do município de Niterói, os quais contribuíram para trazer visibilidade à assistência social no período pandêmico.

Outras normativas federais, estaduais e municipais foram publicadas no sentido de orientar as ações dos serviços do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Contudo, mesmo com tais orientações, observa-se a grande dificuldade do SUAS no atendimento das demandas sociais associadas à pandemia, seja pelo caráter de incerteza, próprio das pandemias, seja pelo “envolvimento insuficiente de certas instâncias governamentais executivas no plano de preparação para o enfrentamento da pandemia” (BASTOS *et al*, 2020, p.47).

À vista disso, com o intuito de realizar um estudo avaliativo sobre o PAEFI durante o período da pandemia, essa dissertação se organiza em quatro capítulos. O primeiro apresenta a construção do objeto de pesquisa e os caminhos metodológicos percorridos para se chegar ao desenho da pesquisa. O segundo capítulo se constitui de uma revisão bibliográfica sobre o campo da política social inscrita na ordem capitalista, breve discussão sobre os regimes de proteção social latino-americanos com ênfase no caso brasileiro e apresentação da trajetória histórica da política de assistência social no Brasil. Já o terceiro capítulo apresenta o PAEFI tanto na dimensão normativa quanto buscando desenvolver alguns conceitos e reflexões teóricas, trazendo aspectos do município pesquisado, o histórico do SUAS local e o panorama da assistência social no contexto da pandemia. O quarto capítulo apresenta os dados obtidos pela pesquisa e a análise dos mesmos. Por fim, estão apresentadas as considerações finais, referências bibliográficas e anexos.

O estudo sobre essa temática contribui para a produção acadêmica sobre o PAEFI enquanto serviço prestado pelos CREAS. Para além disso, ao se debruçar sobre este tema ainda vivenciando a pandemia, confere originalidade e contemporaneidade ao estudo.

Quanto à relevância social, esta produção se propõe a construir um conhecimento contra-hegemônico através da abordagem dialética de compreensão da realidade, trazendo elementos sobre o modo de produção capitalista e da luta da classe trabalhadora por direitos nesta ordem social, além de abordar aspectos da configuração das políticas sociais no Brasil. Lembrando que, como nos traz Fernandes (1995), a luta deve ter sempre o horizonte de superação da ordem imposta. Ademais, pretende contribuir para o aprimoramento do serviço, bem como sinalizar estratégias de intervenção, dificuldades e possibilidades.

²Criado pela Lei Municipal nº 3.480/2020 configura-se como benefício monetário no valor de R\$500,00 destinado às famílias cadastradas no CadÚnico da Assistência Social, consideradas em vulnerabilidade social e ainda famílias que tenham ao menos um filho cadastrado na rede pública de ensino de Niterói, mesmo que não inscritas no CadÚnico.

CAPÍTULO I: OS CAMINHOS DA PESQUISA: apresentando conceitos e construindo metodologias

Este capítulo pretende apresentar os caminhos percorridos pela pesquisadora desde a escolha do objeto, passando pela discussão sobre a avaliação de políticas, programas e serviços até chegar à construção do desenho da pesquisa.

1.1 O PAEFI como objeto de estudo

O estudo aqui construído surgiu de uma questão-problema que envolve a implementação do PAEFI no município de Niterói, considerando o contexto de trabalho da pesquisadora enquanto assistente social/coordenadora de um CREAS no município nos anos de 2020 e 2021, ápice da pandemia da Covid-19. Reuniões de equipe, discussão de casos, produção de relatórios e mediações entre as demandas institucionais e as demandas dos usuários, foram as alavancas que impulsionaram os questionamentos que, por sua vez, resultaram nesta pesquisa. Refletir e até mesmo questionar os objetivos da assistência social no âmbito da proteção social especial de média complexidade, os instrumentos e estratégias profissionais, as demandas pelo serviço e as provisões do órgão gestor para a implementação do PAEFI tem se mostrado cada vez mais crucial para guiar os rumos da política de assistência social no país. Isso porque tem se tornado cada vez mais evidente o que tem se esperado de “resultado” das ações da assistência social, ou seja, a resolução de problemas cujas raízes estão, em verdade, na estrutura societária; como se os trabalhadores do SUAS e a própria política fossem dotados de superpoderes capazes de acabar com a fome, com o desemprego, com as violências de naturezas diversas e ainda “devolver” para a sociedade cidadãos livres de “problemas” e conflitos.

São muitos os que esperam esses resultados: o Estado, representado por diferentes órgãos, a sociedade civil, o mercado e os próprios usuários e famílias atendidos pelos serviços. Nota-se que os casos encaminhados ao PAEFI apresentam situações complexas e de distintas ordens, que vão desde violência sexual até conflitos familiares em razão de herança de idosos ainda em vida. Ressalta-se que não se pretende, de maneira alguma, banalizar o teor dos atendimentos do PAEFI, mas é necessário delimitar a sua arena de atuação e quais as possíveis ações diante do que lhe é apresentado.

Portanto, diante das inquietações diárias sobre o serviço em tela, nasceu esta dissertação. Para tal fim, primeiramente, julgou-se essencial compreender o lugar da assistência social no Brasil enquanto política social integrante do tripé da Seguridade Social

brasileira a partir da Constituição de 1988, assim como refletir sobre seus limites e possibilidades dentro de uma sociedade capitalista neoliberal.

Sabe-se que a Constituição Brasileira de 1988 foi inovadora ao reconhecer a assistência social como política pública não contributiva. No entanto, tal política vem historicamente lutando para galgar seu espaço enquanto direito da população e dever do Estado. A partir da implementação do SUAS no ano de 2005, avanços importantes foram identificados nos rumos da política, através da constituição deste sistema único, descentralizado e participativo, que tem como objetivo organizar o conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social não contributiva, consolidando o modo de gestão compartilhada. (COSTA *et al*, 2017).

Para a elaboração desta dissertação, foi necessário abordar alguns conceitos como a matricialidade sociofamiliar elencada na PNAS como uma das bases do trabalho desenvolvido pela política de assistência social, de maneira a apontar suas contradições, visto que o conceito de família e a sua função social assumiram diferentes papéis ao longo da história e, dentro da ordem capitalista, a família tende a ser responsabilizada pela proteção social em detrimento da ação do Estado. Buscou-se discutir os conceitos de vulnerabilidade e risco social, também inscritos na PNAS, e, assim como a matricialidade sociofamiliar, podem carregar interpretações conservadoras e que mais uma vez reduzem o papel do poder público delegando a proteção social ao âmbito das responsabilidades individuais dos sujeitos.

Como a pesquisa foi realizada nos anos de 2020 e 2021, não é possível formular análises, avaliações e propostas sem considerar o contexto que o Brasil e o mundo vivenciaram: a pandemia da Covid-19. Este cenário serviu como pano de fundo para embasar a análise dos dados coletados e seus impactos no trabalho social com as famílias no âmbito do PAEFI.

Desta forma, mostrou-se necessário problematizar alguns aspectos que envolvem o PAEFI. Dentre esses aspectos está a articulação do serviço com a rede intersetorial, entendida como ferramenta importante para o atendimento integral das demandas dos sujeitos (PEREIRA & TEIXEIRA, 2013). O trabalho em rede, no entanto, não é algo dado, ainda que disposto nas normativas e orientações, mas é um processo a ser construído e, nesse sentido, pretende-se identificar as iniciativas que vêm sendo desenvolvidas, os limites e possibilidades da articulação intersetorial no âmbito do PAEFI. Outro aspecto a considerar no estudo trata da relação do PAEFI com o sistema de justiça, pois através do trabalho cotidiano foi possível perceber, empiricamente, a demanda de tais órgãos ao PAEFI. Ao longo deste estudo pretende-se compreender essa relação apontando os limites e possibilidades de tal interlocução, pois a grande demanda do sistema de justiça (Varas, Promotorias e Defensorias), pode significar

sobrecarga de trabalho para os profissionais do CREAS para resposta de tais demandas em detrimento do trabalho mais próximo aos usuários.

No âmbito dos CREAS também se observa um processo intenso de judicialização do trabalho social, que vem absorvendo os profissionais no atendimento às demandas judiciais, que sugam a energia dos trabalhadores que deveria estar voltada para o enfrentamento do desafio de recuperar o trabalho de base junto à população, na perspectiva de estimular a participação popular e ampliar a voz dos usuários nos espaços públicos de debate e deliberação, o que exige o estabelecimento de aliança estratégica entre trabalhadores e usuários do SUAS. (RAICHELIS, 2011, p.64)

O acompanhamento familiar/atendimento psicossocial desempenha papel fundamental na promoção do acesso aos direitos e proteção social no âmbito do PAEFI. Os profissionais, em conjunto com as famílias ou indivíduos, elaboram o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF), registrando e pactuando ações a serem tomadas diante das demandas apresentadas. Por isso, esta é mais uma das questões que provocam o presente estudo e, para essa discussão, foram utilizados conceitos como trabalho social com famílias e discricionariedade dos profissionais. O acompanhamento familiar é um assunto que no cotidiano de trabalho sempre aparece como um horizonte a ser alcançado, mas não realizado. Frases como “acontece na medida do possível”, “queria poder fazer mais”, “não acontece, pois é impossível diante da demanda de trabalho” são recorrentes. Mas afinal, o que seria o acompanhamento familiar que se tornou quase que um mantra no trabalho do PAEFI? Ao longo da pesquisa foram apresentadas algumas de suas interpretações e materializações, bem como problematizadas algumas tendências em reduzir o acompanhamento familiar ao enquadramento das famílias a um padrão de ser e existir na sociedade.

Por fim, a temática sobre as provisões materiais e de recursos humanos se relaciona diretamente à precarização do trabalho na política de assistência social, fato que reflete diretamente na qualidade dos serviços prestados à população usuária (PAZ, 2015), considerada aqui como outra dimensão do estudo, totalizando quatro. Tais dimensões foram norteadas pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, contudo foram analisadas em acordo com a realidade do trabalho e a base teórica pautada no método dialético.

1.2 Sobre avaliação de políticas, programas e serviços

Mattos (2015) ressalta que a metodologia de pesquisa deve ter a capacidade de contribuir para que alcancemos nossos propósitos de estudo e que a escolha dos instrumentos e técnicas não deve ser feita de maneira aleatória, mas sim de forma pensada e planejada em concordância

com o objeto da pesquisa. Sendo assim, como aponta Minayo (1994), a metodologia não se resume apenas a técnicas e instrumentos, mas prescinde de uma articulação direta com a base teórica. Desta forma, metodologia e teoria caminham juntas pelo percurso da pesquisa sem sobreposição de uma pela outra com o intuito de produzir um conhecimento que articule a teoria e a prática na abordagem da realidade. “O endeusamento das técnicas produz ou um formalismo árido ou respostas estereotipadas. Seu desprezo, ao contrário, leva ao empirismo sempre ilusório em suas conclusões ou a especulações abstratas e estéreis” (MINAYO, 1994, p.16). Há uma tendência de reduzir a questão metodológica a procedimentos de coleta de dados. Mas metodologia é mais do que isso: ela incorpora uma dimensão teórica, a problematização do objeto de estudo, o caminho percorrido pelo pensamento, as escolhas realizadas e sua justificativa, o trabalho de pesquisa propriamente dito e o tratamento do material com as dimensões de análise.

A pesquisa qualitativa, por sua vez, tem o objetivo de captar informações que não podem ser medidas por números e equações. Importante destacar que essa afirmação não significa dizer que dados qualitativos e quantitativos se opõem, pelo contrário, são elementos que, conjugados, podem trazer resultados de pesquisa amplos em seus significados. Historicamente ambos os métodos foram considerados antagônicos, contudo, autores a partir da década de 1960 desenvolveram estudos apontando ser possível a utilização de tais métodos conjuntamente, considerando as contribuições de cada um (SERAPIONI, 2000). Neste estudo, como já apontado, utilizou-se a pesquisa qualitativa, pois se considerou que “o fenômeno ou processo social tem que ser entendido nas suas determinações e transformações dadas pelos sujeitos” (IBIDEM, 1994, p.25), recorrendo-se a dados quantitativos para promover debates relacionados à própria configuração da política de assistência social, seus equipamentos, recursos humanos, população atendida, dentre outros.

Sobre o processo avaliativo, encontra-se na literatura definições que envolvem relações de causalidade entre as atividades realizadas e o produto alcançado, os produtos e os resultados, ou seja, as metas atingidas e os efeitos causados por esses resultados (COSTA & CASTANHAR, 2003). Em outras palavras, a avaliação, sob esta concepção, permitiria estabelecer a conexão entre um serviço, projeto, programa ou política social - formulados em torno de um “problema” ou uma situação que demanda intervenção - e seus impactos efetivos sobre a população usuária dos mesmos.

Entretanto, identificam-se também outras concepções sobre avaliação que propõem a superação da noção de causalidade (LOBATO, 2004), pois é necessário considerar outros

elementos no processo avaliativo, para além da fria comparação entre objetivos e resultados alcançados, a partir do entendimento de que a realidade social é intrinsecamente complexa e permeada por conflitos. Desta forma, faz-se necessário ponderar sobre os processos decisórios, a construção da agenda, a formulação e a implementação de políticas, compreendendo que “o ciclo de vida da política não segue um percurso linear e nem possui ponto de partida definido” (JUSTO *et al*, 2010, p.108). Portanto, a avaliação envolve fundamentalmente um julgamento de valor (ARRETCHE, 1998; CONTANDRIOPOULOS *et al*, 1992) acerca da intervenção ou qualquer um de seus componentes com o objetivo de orientar a tomada de decisões (CONTANDRIOPOULOS *et al*, 1992) e baseado em uma dada concepção de justiça (ARRETCHE, 1998).

Como se trata de um estudo avaliativo sobre um serviço prestado por uma política social, cabe aqui fazer uma breve diferenciação entre análise e avaliação. Para Boschetti, a análise se configura pela reconstituição dos elementos que compõem determinada política social, ou seja, “decompor o todo em suas partes constituintes” (BOSCHETTI, 2009, p. 576) através da análise da natureza, dimensão ou abrangência de uma política social. Arretche (1998) realiza também essa discussão sobre as diferenças entre análise e avaliação e atenta que a análise se destina a analisar as estruturas que constituem uma política social, sem se preocupar com os efeitos e resultados. Já a avaliação é um “poderoso instrumento de melhoria das condições de exercício da coisa pública” (LOBATO, 2004, p.240), pois através da avaliação é possível identificar os limites de um projeto, programa ou política.

A avaliação de uma política social pressupõe inseri-la na totalidade e dinamicidade da realidade. Mais que conhecer e dominar tipos e métodos de avaliação ou diferenciar análise e avaliação, é fundamental reconhecer que as políticas sociais têm um papel imprescindível na consolidação do Estado democrático de direito e que, para exercer essa função, como seu objetivo primeiro, devem ser entendidas e avaliadas como um conjunto de programas, projetos e ações que devem universalizar direitos. Para tanto, toda e qualquer avaliação de políticas sociais (ou de programas e projetos) deve se sobrepor à mera composição de técnicas e instrumentos, e se situar no âmbito da identificação da concepção de Estado e de política social que determina seu resultado. (BOSCHETTI, 2009, p.577).

Lobato (2004) aponta que há um desafio a ser superado no campo da avaliação de políticas sociais, pois ainda predomina o número de estudos que se limitam a verificar o alcance dos objetivos propostos no desenho do projeto, programa ou política social com baixa referência social ou política. Arretche (2001) também alerta para essa questão de se buscar, em avaliações tradicionais, apenas o alcance ou não dos objetivos propostos sem considerar outros elementos que possam resultar em uma implementação diferente do formulado, como:

(...) o ambiente internacional e o doméstico; a conjuntura política, a capacidade de mobilização dos atores, a influência da mídia, a natureza da questão, o grau de dificuldade e abrangência e, muito importante, a profundidade da transformação que se pretende com a política, especialmente quando, para seu sucesso, se requer de mudanças comportamentais e culturais enraizados na sociedade. Adicionalmente, para a incerteza concorre o fato de que qualquer questão potencialmente objeto de uma decisão política envolve conflitos de interesses e lutas entre atores pelo poder de influenciar os resultados, que nem sempre podem ser contornados (LABRA, 2007, p.16 *apud* JUSTO *et al*, 2010, p.109)

No caso do serviço aqui avaliado, é importante destacar que a “profundidade da transformação que se pretende” está diretamente relacionada a mudanças comportamentais e culturais enraizadas na sociedade, conforme discutido na citação acima, pois a violência configura-se enquanto fenômeno estrutural dessa sociedade. Portanto, não há política, programa, projeto ou serviço que seja capaz de superá-la em sua totalidade, mas pode contribuir para mitigar os seus efeitos e promover o envolvimento dos usuários e sua participação ativa na construção de uma nova ordem societária.

Para avançar no debate, é preciso esclarecer o que se considera aqui como intervenção. Recorrendo aos estudos realizados por Contandriopoulos, Champagne, Denis & Pineault (1992), a intervenção constitui-se

pelo conjunto dos meios (físicos, humanos, financeiros, simbólicos) organizados em um contexto específico, em um dado momento, para produzir bens ou serviços com o objetivo de modificar uma situação problemática. Uma intervenção é caracterizada, portanto, por cinco componentes: objetivos; recursos; serviços, bens ou atividades; efeitos e contexto preciso em um dado momento (CONTANDRIOPOULOS *et al*, 1992, p.31-32).

A intervenção, portanto, pode ser uma técnica, uma prática, uma organização, um programa ou uma política que é formada por diversos atores e que, por sua vez, podem ter diferentes objetivos em relação à intervenção e sua avaliação (IBIDEM, 1992). Sendo assim, os estudos de avaliação precisam ter um objetivo, sejam eles oficiais ou oficiosos e podem trazer contribuições de diversas naturezas para a intervenção avaliada³.

Considera-se como intervenção, neste estudo, o PAEFI e, considerando o exposto, este estudo buscou compreender a implementação do PAEFI no município de Niterói durante os anos de 2020 e 2021 na forma de um estudo avaliativo. Como objetivos específicos, pretendeu-se: a) compreender as relações institucionais estabelecidas entre os CREAS e os órgãos do Sistema de Justiça em relação ao PAEFI; b) identificar as estratégias de intervenção no que

³Ver Contandriopoulos *et al* (1992)

tange aos atendimentos psicossociais e acompanhamento familiar do PAEFI, bem como identificar mudanças no fluxo de trabalho em razão do contexto da pandemia de Covid-19; c) compreender as articulações dos CREAS, por meio do PAEFI, com a rede socioassistencial e demais políticas intersetoriais, como saúde, habitação, educação, cultura, dentre outras; d) identificar as provisões do município em relação a recursos materiais e humanos para a implementação do PAEFI durante os anos de 2020 e 2021, considerando os desafios trazidos pela pandemia da Covid-19; e) apontar os limites e as possibilidades da intervenção do PAEFI no município durante o período escolhido para realização da pesquisa.

Partindo deste entendimento, os autores canadenses citados apontam que uma pesquisa avaliativa pode ser definida como um julgamento *ex-post* de uma intervenção utilizando métodos científicos. Por sua vez, a pesquisa avaliativa pode se desdobrar em seis tipos de análise e o pesquisador poderá optar por uma ou várias destas análises. São elas: análise estratégica, análise da intervenção, análise da produtividade, análise dos efeitos, análise do rendimento e análise da implantação.

Como desdobramento da pesquisa avaliativa aqui apresentada, foram utilizadas a análise da intervenção e a análise da implantação. A primeira é caracterizada por estudar a relação existente entre os objetivos da intervenção e os meios empregados para o alcance dos objetivos (IBIDEM, 1992). Em outras palavras, procurou-se compreender as ações e estratégias utilizadas no acompanhamento do PAEFI, bem como os desafios encontrados, e sua relação com os objetivos propostos no desenho do serviço (e também aqueles que podem surgir no cotidiano do trabalho).

Já a segunda perspectiva de análise é dividida pelos autores em duas possibilidades: a primeira se relaciona à influência que a variação no grau de implantação tem em diferentes contextos e a segunda trata da interdependência que pode haver entre o contexto no qual a intervenção está implantada e a intervenção em si (IBIDEM, 1992). Para o estudo avaliativo do PAEFI, utilizou-se a segunda perspectiva da análise da implantação, procurando compreender a maneira como o contexto da pandemia da Covid-19 (anos 2020 e 2021) e a configuração da política no município neste momento influenciaram a implementação PAEFI em Niterói.

Ainda sobre a literatura de avaliação de políticas públicas, identificam-se debates sobre certo desequilíbrio de troca entre a avaliação e a implementação: a primeira teria como objetivo trazer dados e informações para aprimorar os processos da implementação; já a segunda traz desafios à avaliação devido à sua natureza mutável e dependente das estruturas e contextos

locais de ação (LIMA & D'ASCENZI, 2019). Entretanto, esse suposto desequilíbrio não impede a realização de estudos nessa área, pois a avaliação de políticas, programas, projetos e serviços ao longo de sua implementação pode fornecer elementos que contribuem para o seu aprimoramento a curto e médio prazos, sendo de grande importância para a manutenção e/ou promoção da qualidade dos serviços prestados à população usuária.

Para fins deste estudo, entende-se que os objetivos oficiais do serviço em tela podem ser considerados vagos diante da complexidade das demandas e das particularidades das famílias e usuários atendidos, como por exemplo o objetivo que se refere à superação das situações de violência e violação de direitos. Considera-se que este objetivo é genérico, pois em cada caso a violência se manifesta de uma maneira, gerando diversos níveis de opressão, como já apontado por Crenshaw (2002), e as ações para sua superação dependem de elementos diversos, sendo primordial compreender a totalidade em que o fenômeno da violação de direitos está inserida, ou seja, a sociedade capitalista. Isso significa que grande parte das famílias atendidas pelo PAEFI encontra-se em situações de violação relacionadas (ou mesmo provocadas) pelas desproteções que a sociedade capitalista engendra, não sendo possível superá-las. Isso não significa que as políticas públicas não tenham um papel importante na perspectiva de garantir proteção social nas situações de desproteção. Para além disso, outros elementos podem ser destacados, como a realidade dos usuários, sua relação com o território, com a rede de apoio familiar e comunitária, renda, raça, gênero, relação com outros serviços e políticas, portanto, não sendo atribuição exclusiva do PAEFI o alcance de tal objetivo. Desconsiderar esses aspectos estruturantes pode ocasionar ações do serviço direcionadas estritamente ao ambiente doméstico e à mudança de comportamentos.

Desta forma, considerando esse panorama diverso e mutável dos fenômenos sociais, tornam-se importantes as circunstâncias ou *os imperativos situacionais* que se referem “à realidade do trabalho, às situações que os implementadores encontram em seu cotidiano. Diante das circunstâncias, os trabalhadores criam objetivos, implicando variação na execução das tarefas” (LIMA&ASCENZI, 2019, p.131).

Destarte, a abordagem aqui utilizada considera que a implementação pode ser influenciada e não determinada pelo plano, sendo este entendido como a expressão de ideias básicas e existe como potencialidade, cuja implementação depende de características internas e dinâmicas externas do contexto de ação (IBIDEM, 2019). A carga histórica da assistência social, sua função no âmbito de uma sociedade capitalista neoliberal, a estrutura do SUAS no município pesquisado, o contexto de pandemia, o perfil dos/as usuários/as, dentre outros

elementos, são algumas “características internas e dinâmicas externas do contexto de ação” do PAEFI. Portanto, a adaptação do plano ao contexto assume papel relevante, gerando o que as autoras referenciadas denominam de *objetivos flexíveis*. Assim também propõem Contandripoulos *et al* (1992) para a análise da implantação em estudos avaliativos, em que é necessário questionar se existem concordâncias ou antagonismos entre um contexto e uma intervenção.

1.3 O desenho da pesquisa

Para o processo avaliativo, é necessário compreender a dinamicidade dos programas, projetos e serviços avaliados, conforme propõe o método dialético. A historicidade dos fenômenos é crucial para identificar as contradições que se manifestam, pois, uma ação ou um serviço, como o caso do PAEFI, não representa apenas os interesses e demandas da população usuária, sociedade civil ou mercado somente ou do Estado especificamente, mas trata-se de um resultado da incorporação de pautas de todas as partes culminando em um serviço complexo, amplo e contraditório. Isto posto, a unidade para análise é a totalidade que o serviço representa, pois para além da caracterização dos elementos que o compõem, faz-se necessário identificar as conexões entre os mesmos. “Afirma-se, portanto, enquanto unidade de análise, não o serviço “em si”, mas a “atuação do serviço”, que corresponde à rede de relações internas e externas (interação com outros atores sociais), vivências, estruturas e processos que constituem aquela prática institucional” (DESLANDES, 1997, p.106).

Por isso, a construção dos indicadores foi realizada de maneira a considerar as ações do trabalho social do PAEFI dispostas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais⁴ (2009) como dimensões, de maneira não engessada, compreendendo a importância da discricionariedade na implementação do serviço. Entende-se como discricionariedade “a margem de liberdade para tomada de decisão que os burocratas de nível de rua possuem” (LOTTA, 2019, p.23). A mesma autora caracteriza como burocratas de nível de rua os profissionais “responsáveis pelas interações cotidianas do Estado com os usuários e realizam, de fato, a entrega dos serviços” (IBIDEM, 2019, p.22).

⁴Aprovada por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais representa a padronização em território nacional dos serviços da assistência social (proteção básica e especial), estabelecendo conteúdos essenciais, público atendido, provisões, aquisições, formas de acesso, unidades de referência, dentre outras disposições indispensáveis para a oferta dos serviços. Essa normativa significou uma grande conquista para a política no sentido de materializar o trabalho desempenhado no âmbito da assistência social.

As dimensões de análise propostas pelo estudo avaliativo se coadunam aos aspectos que foram problematizados em relação ao PAEFI, conforme apresentado anteriormente. Assim, a primeira dimensão se relaciona à articulação do PAEFI com a rede intersetorial, ou seja, de que maneira as ações desenvolvidas pelo serviço se relacionam ao trabalho de fortalecimento da rede intersetorial como estratégia indispensável para a proteção integral dos usuários atendidos.

A escolha por esta dimensão para a avaliação aqui proposta se justifica pela presença do conceito nas normativas e orientações que regem a assistência social, e, no caso do PAEFI, destacam-se tanto seu objetivo de “processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades” quanto uma das atividades do trabalho social essencial ao serviço, qual seja, a “articulação da rede de serviços socioassistenciais; articulação com os serviços de outras políticas públicas setoriais” (BRASIL, 2009, p.29-30). O intuito de tratar deste conceito relaciona-se ao objetivo de compreender as articulações deste serviço com as demais políticas sociais setoriais e até mesmo com os serviços e equipamentos da própria assistência social. O material para esta reflexão foi coletado através de dados estatísticos, como o número de reuniões, grupos de trabalho e a perspectiva dos profissionais do PAEFI em relação ao tema. Para além de concepções teóricas, buscou-se agregar o entendimento dos trabalhadores e trabalhadoras quanto à intersetorialidade, seu sentido para o trabalho desenvolvido e as estratégias para seu fortalecimento.

A segunda dimensão trata da articulação do PAEFI com os órgãos do sistema de justiça (Promotorias, Varas e Defensorias). Também para essa discussão será considerada a temática da intersetorialidade, porém a novidade em relação à dimensão anterior firma-se sobre o debate da demanda judicial pelo trabalho social. Portanto, essa dimensão neste estudo pretende avaliar a relação entre o SUAS e o sistema de justiça no município de Niterói, com o intuito de avaliar o movimento de requisições da justiça para assistência social dialogando com as recomendações da Nota Técnica nº02/2016, que estabelece a relação entre o SUAS e os órgãos do sistema de justiça, bem como identificar como o município, em especial os CREAS, enquanto equipamentos responsáveis pelo PAEFI, têm lidado com essa questão. Foram utilizados dados quantitativos e qualitativos coletados através de levantamentos fornecidos pelos equipamentos e das entrevistas realizadas com os profissionais, respectivamente.

O acompanhamento familiar/ atendimento psicossocial, terceira dimensão do estudo, apresenta-se enquanto importante elemento de trabalho no PAEFI. O atendimento psicossocial

é considerado aqui como parte do acompanhamento familiar, sendo um dos instrumentos para a realização do trabalho.

Esta dimensão do acompanhamento familiar/ atendimento psicossocial pretendeu avaliar como as ações promovidas pelas equipes e também pela gestão se relacionam aos objetivos do PAEFI, como o fortalecimento da função protetiva das famílias, a inclusão dos usuários na rede de serviços públicos, contribuir para restauração e preservação da integridade e autonomia dos usuários, rompimento com padrões violadores de direitos no interior da família e prevenir a reincidência de violações de direitos. Ademais, intentou-se identificar se outros objetivos (flexíveis) surgiram em decorrência da adaptação do plano ao contexto.

Dentro do conjunto de intervenções destaca-se a importância da discricionariedade dos profissionais, pois para além de se adaptar a metodologia de acompanhamento para a realidade local, como já mencionado, é necessário promover ações que sejam compatíveis com a demanda e o perfil de cada sujeito ou família atendida pelo PAEFI, sendo esta a arena de atuação dos técnicos de referência que lidam diretamente com a população usuária do serviço.

Sobre a quarta dimensão que trata sobre as provisões de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a temática que a circunda se refere às condições de trabalho dos profissionais do SUAS seja do ponto de vista de recursos materiais ou recursos humanos.

Desta forma, esta dimensão nomeada como provisões do município, pretendeu avaliar as ações da gestão para a implementação da NOB-RH/SUAS, das orientações presentes na Tipificação e no Caderno de Orientações do CREAS considerando a realidade do município. Ainda, foram consideradas as ações no contexto da pandemia, anos 2020 e 2021, no sentido de promover a segurança para trabalhadores e usuários da política, em acordo com as legislações nacionais e municipais.

A abordagem qualitativa, que trabalha com valores, crenças, representações, hábitos, atitudes e opiniões (MINAYO & SANCHES, 1993), apresenta-se neste estudo por meio das informações obtidas nas entrevistas e a parte extraída do relatório descritivo mensal dos CREAS que trata da avaliação das ações do equipamento em relação ao atendimento da população. Quanto à recorrência a dados quantitativos, pretendeu-se mensurar: as demandas que chegaram ao PAEFI durante a pandemia da covid-19 nos anos de 2020 e 2021, comparando com o panorama de 2019, já que através dos números registrados no RMA foi possível traçar uma linha histórica, ainda que de apenas três anos, sobre os casos referenciados ao PAEFI; o relatório descritivo mensal trouxe aspectos relacionados à realização de reuniões e

encaminhamentos para a rede socioassistencial e intersetorial, bem como o perfil da população usuária. Outro dado quantitativo relevante se relaciona aos ofícios e solicitações dos sistemas de justiça para o atendimento de famílias e indivíduos pelo PAEFI.

No quadro 01 estão sistematizados os indicadores construídos, a dimensão com a qual se relaciona, quais as metas se pretendem alcançar e as fontes de pesquisa e coleta de dados.

Quadro 01 – Indicadores

| Dimensão (referência) | Meta | Fontes de pesquisa | Indicador |
|---|---|--|---|
| Relação institucional com os Sistemas de Justiça | Avaliar quantitativamente as solicitações do sistema de justiça dos casos PAEFI e as possibilidades de resposta do serviço | Instrumento utilizado pelos CREAS para o controle de ofícios recebidos (análise documental) | Número de ofícios das Varas, Promotorias e Defensorias direcionados ao PAEFI |
| Relação institucional com os Sistemas de Justiça | Avaliar qualitativamente as solicitações do sistema de justiça, relacionando com as atribuições do PAEFI e dos profissionais que o executam | Ofícios enviados aos CREAS nos anos de 2020 e 2021 (análise documental) | Natureza das solicitações das Varas, Promotorias e Defensorias sobre os casos acompanhados pelo PAEFI |
| Relação institucional com a rede socioassistencial e intersetorial | Avaliar quantitativamente as articulações de rede | Relatório descritivo mensal dos CREAS | Número de reuniões e articulações com a rede socioassistencial e intersetorial |
| Relação institucional com a rede socioassistencial e intersetorial | Avaliar qualitativamente as articulações de rede, identificando as demandas do PAEFI em relação às demais políticas sociais. | Relatório descritivo mensal dos CREAS | Atores presentes nas reuniões articulações com a rede socioassistencial e intersetorial |
| Provisões do município (recursos humanos) | Avaliar quantitativamente a referência estabelecida pela Tipificação (2009) | RMA (número de casos referenciados nos CREAS) e Censo SUAS (número de técnicos no equipamento e carga horária) | Número de casos por técnico (a) de referência <i>versus</i> carga horária de trabalho |

| | | | |
|---|---|--|---|
| Provisões do município (recursos humanos) | Avaliar qualitativamente a provisão do município de recursos humanos | Entrevistas por meios eletrônicos com as/os técnicos do CREAS | Demanda real do equipamento em relação ao quadro da equipe |
| Provisões do município (recursos materiais) | Avaliar qualitativamente o suporte material do município durante a pandemia | Entrevistas por meios eletrônicos com as/os profissionais dos CREAS e Relatórios de Gestão Anual | Recebimento de materiais, EPI's e mudanças no espaço físico para o trabalho no cenário da pandemia da Covid-19. |
| Atendimento psicossocial/acompanhamento familiar | Identificar dificuldades ou facilidades no acompanhamento familiar do PAEFI | Entrevistas por meios eletrônicos com as/os técnicos do CREAS | Construção e implementação do Plano de Acompanhamento Familiar |
| Atendimento psicossocial/acompanhamento familiar | Identificar estratégias de implementação do PAEFI no contexto da pandemia | Entrevistas por meios eletrônicos com as/os técnicos do CREAS | Discricionariedade dos(as) profissionais do PAEFI |

Elaboração própria.

O trabalho aqui desenvolvido foi baseado na avaliação de serviço. Mediante pesquisa realizada na plataforma Google Acadêmico com o filtro “avaliação de serviço” identificou-se grande número de produções voltadas para a área da saúde, confirmando o que já havia sido apontado há oito anos por Gasparini & Furtado, 2014, p.128: “a pesquisa evidenciou uma escassez em relação aos trabalhos publicados que tratem de processos avaliativos realizados em programas e serviços sociais no âmbito da assistência social. Há predominância de trabalhos avaliativos no campo da saúde e da educação”. Sendo assim, as bases da avaliação de serviço utilizadas na presente dissertação se relacionam às referências do trabalho feito para as políticas de saúde, sob o compromisso de adaptação da metodologia para a assistência social.

Deslandes (1997) traz uma importante contribuição de estruturação metodológica para as avaliações de serviços de saúde. Para a autora, é importante que a análise da pesquisa seja dividida em cinco etapas. A primeira seria o conhecimento aprofundado do serviço que se deseja avaliar. Eminentemente descritiva, busca conhecer os principais objetivos institucionais, público-alvo, estratégias de atendimento, dados estatísticos e demais informações que “apresentem” a instituição e o serviço. No caso deste estudo, essa etapa foi realizada através de análise documental, por meio da leitura e análise dos documentos normativos e orientações

técnicas sobre o CREAS e o PAEFI, consulta aos Registros Mensais de Atendimento (RMA) que trazem informações estatísticas sobre as famílias atendidas e o perfil da população usuária e das demandas, os relatórios descritivos mensais que apresentam de maneira mais detalhada as ações do equipamento, outras informações de ordem técnica e de infraestrutura, bem como a avaliação do serviço sobre os resultados encontrados no que se trata do atendimento à população através de suas estratégias de intervenção.

Como segunda etapa, a autora sugere a análise da correlação entre o serviço, projeto ou programa e o quadro mais amplo das políticas públicas, no sentido de “analisar, em nível estrutural, as racionalidades técnicas e políticas que sustentam o projeto, bem como as contradições que vivencia” (DESLANDES, 1997, p. 107). Esta etapa também foi realizada neste trabalho através do resgate histórico da assistência social, suas particularidades e sua inserção enquanto política em uma sociedade capitalista, assim como a caracterização do PAEFI a nível teórico e normativo, sendo destacadas suas contradições. Uma reflexão ainda mais ampla de aspecto estrutural foi realizada no segundo capítulo da dissertação em que foi analisada a constituição das políticas sociais a nível mundial e o sistema de proteção social brasileiro.

As etapas três e quatro estão diretamente relacionadas. A terceira consiste no trabalho de campo com o intuito de se aproximar com o dia a dia do serviço, sendo assim possível identificar os problemas, dificuldades, potencialidades e antagonismos latentes entre os sujeitos sociais implicados. Já a quarta etapa se constitui na análise das concepções e referenciais orientadores dos atores que atuam no serviço para que seja possível compreender os valores e visões acerca do serviço prestado. Desta forma, a compreensão sobre as expectativas sociais, aspectos culturais e ideológicos dos sujeitos envolvidos no serviço permite identificar possibilidades de “sucesso”, pontos de adesão ou não adesão e resistências (IBIDEM, 1997). Por isso, estas duas etapas se complementam. Neste estudo, a fase três foi realizada com maior facilidade, considerando que a pesquisadora está inserida no ambiente de trabalho do PAEFI, onde foi possível identificar, empiricamente, tensionamentos, contradições, dificuldades e potencialidades, que por sua vez geraram questionamentos que culminaram nesta pesquisa. Quanto à quarta etapa, esta foi realizada por meio da análise dos dados obtidos através das entrevistas realizadas com os profissionais que atuam com o PAEFI no município de Niterói.

Já como quinta e última etapa está a análise propriamente dita, a qual caracteriza-se pela construção de um relatório que conjugue os aspectos teóricos sobre a temática pesquisada

e os resultados obtidos através das etapas anteriores. Deslandes (1997) destaca a importância de apresentar proposições diante dos “problemas” identificados, bem como disponibilizar a pesquisa para aqueles que estiveram e estão envolvidos no serviço avaliado. Esta etapa está presente no último capítulo desta dissertação e pretende-se compartilhar tal produção com as equipes dos CREAS e gestão da SMASES. Entretanto, as proposições não foram facilmente resumidas na forma de um “manual” ou “receita”, pois o processo avaliativo abriu caminhos para novas perguntas, já que a produção do conhecimento é um movimento contínuo que não tem fim. “Ela [a avaliação] semeia dúvidas sem ter condições de dar todas as respostas e não pode nunca terminar realmente, deve ser vista como uma atividade dinâmica no tempo, apelando para atores numerosos, utilizando métodos diversos e envolvendo competências variadas.” (CONTANDRIPOULOS *et al*, 1992, p.45).

Por fim, a autora aponta que tal metodologia proposta se trata de uma aplicação do método das Ciências Sociais, contudo, o objeto avaliado por Deslandes (processos e práticas em saúde), faz parte de um campo interdisciplinar. Portanto, o desafio da avaliação seria o de articular as diversas áreas que constituem a saúde pública e, de igual forma, seria uma importante contribuição das ciências sociais para as produções sobre políticas de saúde (IBIDEM, 1997). Esse desafio se apresenta também às avaliações da assistência social, pois ela também se conforma enquanto campo de múltiplas disciplinas. Nesta pesquisa, por exemplo, foram eleitos como participantes os profissionais com formação em Serviço Social e Psicologia, que desempenham ações em conjunto na oferta do PAEFI, demonstrando a interdisciplinaridade do serviço. Ainda na política de assistência social e até mesmo no PAEFI formam o quadro de trabalhadores os profissionais do Direito e Pedagogia que atuam conjuntamente na prestação dos serviços socioassistenciais, mas que para esta pesquisa não foram entrevistados.

Para fins de sistematização, foram listados os artifícios metodológicos utilizados:

1- **Pesquisa bibliográfica:** direcionada primeiramente ao levantamento do estado da arte sobre a temática desenvolvida na dissertação como forma de justificar a importância da produção, bem como se aprofundar sobre os estudos desenvolvidos, tornando-se também fontes de referência, seja para corroborar ou contrapor os argumentos apresentados.

Como parte do levantamento bibliográfico foi realizada pesquisa em dois portais: a Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD) do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e o Catálogo de Teses e Dissertações da Coordenação de

Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) com o objetivo de fazer um breve levantamento do estado da arte sobre o tema pesquisado.

Para a realização do levantamento em ambos os portais foi utilizado o filtro “Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos”. No primeiro portal foram encontrados 20 resultados com esse filtro. No segundo portal foram encontrados 8 resultados (2 deles já encontrados na BDTD) totalizando 26 estudos. Foi identificado, através da leitura dos resumos de tais trabalhos, que a maioria deles tem como foco central a análise sobre grupos específicos atendidos pelo PAEFI, como crianças e adolescentes (12 estudos) e mulheres em situação de violência (2 estudos). Destaca-se que cinco estudos promovem a discussão de conceitos em relação ao PAEFI, como autonomia, violência, superação, governo da vida e trabalho com famílias. Três estudos tratam da atuação do assistente social e sua instrumentalidade no PAEFI. Um estudo debate o CREAS e a gestão compartilhada e outro estudo aborda a temática dos dilemas e desafios da proteção social especial (PSE) na qual o PAEFI está inserido. Também foi localizado um estudo que discute a percepção dos trabalhadores e das famílias sobre o PAEFI e por fim, apenas um estudo propõe uma avaliação do PAEFI a partir da rede de apoio para crianças e adolescentes vítimas de abuso sexual, portanto, com objetivo distinto da pesquisa aqui proposta.

Quadro 02 –Estado da arte sobre o PAEFI: focos de análise e área de conhecimento

| Tema central | Quantidade | Serviço Social | Psicologia | Outros |
|--|------------|----------------|------------|--------|
| Crianças e adolescentes (estudos de análise) | 12 | 7 | 4 | 1 |
| Mulheres em situação de violência | 2 | 1 | 1 | 0 |
| PAEFI e conceitos | 5 | 3 | 2 | 0 |
| Serviço Social e PAEFI | 3 | 3 | 0 | 0 |
| CREAS e gestão compartilhada | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Dilemas e desafios da PSE | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Percepção das famílias e trabalhadores sobre o PAEFI | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Avaliação do PAEFI | 1 | 0 | 1 | 0 |

Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento na BDTD/ IBICT e Catálogo CAPES (Julho, 2022)

Dentre as áreas de conhecimento verifica-se maior número de produções do Serviço Social (61,5%) em comparação com a Psicologia (34,6%). Há apenas uma produção de outra área (Educação) que representa 3,4%.

Quadro 03 – Produção de Teses e Dissertações sobre o PAEFI por área de conhecimento

| Área de conhecimento | Dissertações | Teses | Total |
|----------------------|--------------|-------|-------|
| Serviço Social | 12 | 4 | 16 |
| Psicologia | 7 | 2 | 9 |
| Outras | 0 | 1 | 1 |

Fonte: Elaboração própria a partir de levantamento na BDTD/ IBICT e Catálogo CAPES (Julho, 2022)

Quanto às abordagens metodológicas de pesquisa, a maioria dos estudos mesclou técnicas como entrevistas, grupos focais e revisão bibliográfica. Também foram identificadas abordagens baseadas na análise documental, geralmente utilizada juntamente com outros artifícios metodológicos. Contudo, foram registrados estudos (poucos) que protagonizaram a ferramenta da análise documental em detrimento de outras técnicas, pois como aponta Bowen (2009), a análise documental é uma ferramenta de grande importância nas pesquisas qualitativas e/ou quantitativas podendo ser articulada com outros métodos ou unicamente.

A já mencionada pesquisa realizada na plataforma Google Acadêmico com o filtro de “avaliação de serviço” identificou a vasta produção sobre avaliação de serviço no campo da saúde. No âmbito da assistência social, foram identificados poucos estudos de avaliação da política. Sobre avaliação de serviço, especificamente, foi encontrado um estudo de avaliação dos serviços de acolhimento para crianças e adolescentes em Recife, no qual os autores caracterizam a obra como avaliação normativa⁵. Portanto, nota-se que a avaliação de serviço ainda é um tema a ser desenvolvido no bojo dos estudos sobre a política de assistência social.

2- Análise documental: essa técnica representa grande importância para o desenvolvimento da pesquisa proposta. É uma técnica de pesquisa que consiste em analisar materiais que não passaram por nenhum tipo de tratamento analítico, ou seja, os documentos “puros”. Por procedimento analítico, entende-se o processo que envolve encontrar, selecionar, avaliar (dar sentido) e sintetizar dados contidos nesses documentos (BOWEN, 2009). Os documentos analisados são de duas naturezas: primeiro as legislações e orientações técnicas que tratam da política de assistência social no Brasil e do PAEFI. O segundo grupo de documentos são os documentos internos do CREAS que se relacionam ao PAEFI (instrumentais, RMA, relatórios descritivos mensais, controle de ofícios advindos dos sistemas de justiça, dentre outros).

Inicialmente, foram analisados os documentos que regem a política de Assistência

⁵Uma avaliação normativa caracteriza-se por buscar estudar cada um dos componentes da intervenção em relação a normas e critérios. (CONTANDRIOPOULOS *et al.*, 1992).

Social no Brasil com o intuito de traçar uma linha histórica da construção desta política no país. Exemplos: Constituição de 1988, LOAS, PNAS, NOB/SUAS, TNSS e Caderno de Orientações Técnicas do CREAS. A segunda fase da primeira etapa foi a análise dos documentos publicados pela União e município de Niterói sobre atos normativos e orientações técnicas para o trabalho do SUAS na pandemia.

A segunda etapa de análise documental se relaciona aos documentos internos dos dois CREAS de Niterói: instrumentos utilizados no atendimento do PAEFI, relatórios mensais de atendimento (RMA), relatórios descritivos mensais e controle de ofícios advindos dos sistemas de justiça. Prezou-se pelo recorte de dois anos (2020 e 2021) considerando o contexto da pandemia da Covid-19 nos dois últimos anos.

A escolha dos documentos para análise não foi aleatória: a pesquisadora elegeu os documentos com base nos objetivos do estudo. Bowen (2009) aponta que o processo de escolha dos documentos deve se basear na autenticidade, credibilidade, precisão e representatividade dos mesmos. Para o autor, apesar de os documentos apresentarem uma fonte rica de dados, é dever do pesquisador olhar de forma crítica e cautelosa para esses documentos, levantando seus significados e contribuições para a pesquisa.

3- Entrevistas por meio eletrônico: foram realizadas entrevistas por meio de formulários eletrônicos com os/as técnicos/as do PAEFI dos dois CREAS existentes no município. O objetivo deste procedimento foi de aproximação com a realidade do serviço, a percepção e utilização dos instrumentais estabelecidos, identificar as fragilidades e potencialidades no que tange ao acompanhamento familiar, compreender as relações institucionais com a rede intersetorial e com o sistema de justiça, além de identificar as provisões do município no período recortado para a pesquisa. No que se refere à formação profissional dos técnicos que responderam ao questionário, foram aplicados tanto para psicólogos quanto para assistentes sociais, categorias profissionais que compõem a equipe técnica do CREAS. A autoria das respostas não foi identificada e foi esclarecido que os relatos e informações apresentadas não trarão nenhum tipo de prejuízo para o ambiente profissional, pois a pesquisa não tem como objetivo identificar erros e acertos, tampouco punir os profissionais atuantes no serviço. Esses cuidados também seguiram as recomendações das Resoluções nº 466 e 510 do Conselho Nacional de Saúde, que versam sobre a ética na pesquisa. Cabe informar que o projeto de pesquisa que deu origem à presente dissertação foi submetido e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisas – CEP/UFF sob o número CAAE 58823122.1.0000.8160.

O convite aos profissionais foi realizado por meio de uma reunião com as equipes para fins de apresentação da pesquisa e esclarecimento de dúvidas. O link da entrevista foi enviado individualmente para cada profissional que aceitou participar da pesquisa. Foi esclarecido que o participante poderia, a qualquer momento, desistir de participar do estudo. Entretanto, como os formulários não foram identificados, não houve possibilidade de excluir os dados já respondidos. Como critério de escolha, foram convidados todos os técnicos de nível superior (assistentes sociais e psicólogos) que trabalham com o PAEFI, totalizando onze profissionais (sete assistentes sociais e seis psicólogos). Desses, o número de respostas recebidas totalizou sete, apesar dos esforços da pesquisadora em parceria com a coordenação da PSE para sensibilização dos profissionais.

Dentre os que participaram da pesquisa estão quatro assistentes sociais e três psicólogos, cujas respostas não foram identificadas. Em relação aos CREAS, cinco participantes são trabalhadores lotados no CREAS Centro e dois no CREAS Largo da Batalha. Para fins de construção do perfil dos participantes da pesquisa destaca-se que cinco possuem vínculo estatutário e dois possuem vínculo terceirizado em regime de CLT. Quando questionados sobre outros vínculos de trabalho, cinco possuem vínculo em outra área que não a assistência social e dois possuem apenas o vínculo em questão. Sobre o tempo de atuação com o PAEFI, cinco profissionais responderam que atuam de 3 a 5 anos, um profissional atua de 1 a 3 anos e um profissional há menos de 1 ano. Nenhum profissional possui histórico de atuação no PAEFI com tempo superior a 5 anos.

Quadro 04 – Perfil dos entrevistados

| Perfil dos entrevistados | | Quantidade |
|-------------------------------|---|------------|
| Total de participantes | | 7 |
| Formação Profissional | Serviço Social | 4 |
| | Psicologia | 3 |
| CREAS | Centro | 5 |
| | Largo da Batalha | 2 |
| Vínculo empregatício | Estatutário | 5 |
| | Terceirizado | 2 |
| Outros Vínculos | Outra área que não a assistência social | 5 |
| | Não possui | 2 |
| Tempo de atuação no PAEFI | Menos de 1 ano | 1 |
| | De 1 a 3 anos | 1 |
| | De 3 a 5 anos | 5 |

Elaboração própria. Fonte: entrevistas realizadas em julho de 2022

4- Sistematização e análise do material empírico: consiste em sistematizar os dados coletados por intermédio da análise documental e das entrevistas para a construção da dissertação, à luz da teoria que envolve a temática da pesquisa. A técnica utilizada foi a análise de conteúdo que, segundo Minayo (1994), pode-se destacar duas *funções na aplicação da técnica*. Uma relacionada à *verificação de hipóteses e/ou questões*, com vistas a encontrar respostas para as questões formuladas, a fim de confirmar ou não os pressupostos estabelecidos. A outra função diz respeito à *descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos*, que vai além da aparência do que está sendo relatado. As duas funções podem ser aplicadas no intuito de se complementarem e podem ser aplicadas tanto em pesquisas quantitativas quanto qualitativas (MINAYO, 1994).

Os eixos para análise estabelecidos, tendo como referência o PAEFI, foram os seguintes: 1- relações institucionais entre os CREAS e a rede socioassistencial e intersetorial; 2- relações institucionais entre os CREAS e os sistemas de justiça; 3- acompanhamento familiar/atendimentos psicossociais; 4-provisões do município (recursos humanos e recursos materiais).

Espera-se, desse modo, que o presente estudo contribua com as produções acadêmicas sobre avaliação de serviços da assistência social, bem como possa promover ponderações acerca do PAEFI no sentido do aprimoramento dos serviços prestados aos usuários mediante a valorização e provimento de condições dignas de trabalho aos servidores do SUAS.

CAPÍTULO II: Assistência social no Brasil: desafios de um direito legítimo frente à avalanche ultraneoliberal no país

Este capítulo tem como objetivo iniciar o debate sobre a política de assistência social no Brasil, partindo da compreensão da crise capitalista instaurada mundialmente a partir da década de 1970 e seus desdobramentos em um país de economia periférica. De maneira específica, pretendeu-se recapitular a trajetória histórica da assistência social no país considerando as legislações que a regulamentam a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como ponderar sobre desafios para sua real efetivação mediante a condução do Estado e as mobilizações sociais.

2.1 Algumas reflexões sobre a política social no capitalismo: conquistas e contradições

Ao longo dos anos, diversos autores de diversos locais do mundo discutiram e discutem a conceituação de política social. Uma definição superficial pode descrever a política social como um conjunto de intervenções do Estado para encaminhar demandas sociais com o objetivo de conter o avanço da pobreza e prover os chamados mínimos sociais. Entretanto, Pereira (2020) traz outra questão à tona no que se trata da política social. Para além dessas ações programadas e planejadas, a política social é um campo complexo de disputas e contradições próprias do sistema capitalista. Tal sistema, essencialmente gera desigualdades, já que a produção é socializada enquanto a apropriação é privada e desta forma uma classe detém uma enorme proporção da riqueza enquanto a outra classe, que representa a grande maioria da população, vivencia o que chamamos de expressões da questão social⁶.

Desta forma, o campo da política social expressa a face contraditória do capitalismo e sua luta de classes e, assim como essa sociabilidade, a política social capitalista carrega a essência da contradição, ou como aponta Pereira, um “paradoxo basilar que a impossibilita de ser totalmente positiva para um senhor e totalmente negativa para outro, além de desvelar sua natureza eminentemente relacional dialética” (PEREIRA, 2020, p.35).

Se a política social é permeada por tais contradições, assim também é o Estado que a regula. O objetivo aqui não é promover um debate profundo acerca do Estado, no entanto, faz-

⁶ “A questão social não é senão as expressões do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre o proletariado e a burguesia, a qual passa a exigir outros tipos de intervenção mais além da caridade e repressão” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1983, p.77)

se necessária uma breve discussão sobre essa categoria metodológica na sociedade do capital, pois o Estado representa importante agente no âmbito das políticas sociais.

Marx e Engels (1848) descreveram o Estado capitalista como sendo o comitê executivo da burguesia, o que significa que essa estrutura representaria prioritariamente os interesses das frações dominantes a qualquer custo, utilizando de medidas coercitivas e repressivas para o alcance desses interesses. Já no século XX, Antônio Gramsci escreve sua obra intitulada de Cadernos do Cárcere, nos quais o autor formula sua teoria política amadurecendo e sistematizando seus estudos durante o período que esteve encarcerado. Nesta obra é possível identificar a influência e os pontos confluentes do autor italiano com os pensamentos de Marx e Lênin, “não como uma relação de simples continuidade, mas uma autêntica relação dialética de conservação/renovação” (COUTINHO, 1992, s/p). Gramsci inaugura a teoria ampliada do Estado, enriquecendo as formulações de Lênin sobre a sociedade civil, colocando-a como conceito chave para compreender a hegemonia capitalista, bem como realizar a mediação entre a estrutura econômica e o Estado (em seu sentido restrito).

Para além dos Cadernos do Cárcere, Gramsci também produziu as Cartas do Cárcere, dentre as quais Buci-Glucksmann (1978) aponta que a carta de setembro de 1931 denota a transformação no conceito de Estado, onde o autor escreve:

Este estudo nos leva também a esclarecer um pouco o conceito de Estado, entendido comumente como a sociedade política (ou ditadura, ou aparato coercitivo para adaptar as massas populares ao tipo de produção e à economia de uma época determinada) e não o equilíbrio entre a sociedade política e a sociedade civil (ou hegemonia que um grupo social exerce sobre a sociedade nacional como um todo, por meio de organizações supostamente privadas como a Igreja, os sindicatos, a escola (GRAMSCI, 1931, p. 481 *apud* BUCI-GLUCKSMANN, 1978, p. 34 - tradução própria).

Neste parágrafo citado, Gramsci traz as bases da sua teoria do Estado integral que, portanto, se trata de um equilíbrio entre o que ele denomina de sociedade política e sociedade civil. No caderno de número 12, o autor também descreve o Estado como sendo “um dos dois grandes planos superestruturais, sendo o outro a sociedade civil”. Para ele, esses dois planos se unem dialeticamente no conceito de Estado integral ou Estado ampliado. E partindo da concepção dialética, essa separação de conceitos entre sociedade civil e sociedade política é puramente metódica, pois na realidade “são uma mesma coisa” (LIGUORI, 2017, s/p).

Liguori, em sua produção sobre o conceito de Estado para Gramsci, publicada no Dicionário Gramsciano (2017) destaca a seguinte citação do autor italiano (s/p): “A nota Q 6,

137, 801 [CC, 3, 257-8] se intitula Conceito de Estado e diz: “por Estado deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho ‘privado’ de hegemonia ou sociedade civil”. Portanto, sendo o Estado compreendido também pelos organismos da sociedade civil não desempenha somente o papel da coerção; é necessário que haja consenso para a manutenção de sua hegemonia perante o conjunto da sociedade. Tal consenso é conduzido pelo Estado, através da sociedade civil que pode ser representada por sindicatos, escolas, igrejas e outras organizações aparentemente privadas, mas que desempenham uma função pública: é a “hegemonia couraçada de coerção” (Q 6, 88, 763-4 [CC, 3, 244) *apud* LIGUORI, 2017, s/p). Desta maneira, o “aparelho hegemônico” se agrega ao “aparelho coercitivo” típico do Estado - em seu sentido restrito -, ao qual Marx e Lênin se referiram em suas produções, pois o contexto em que viveram ofereceram as bases para tal análise.

Diante dos aspectos elencados, entende-se que o Estado é também uma estrutura complexa, permeada por antagonismos, que assumiu e assume funções determinadas pelo contexto histórico, pois ficou evidente que ele não se sustentaria se representasse exclusivamente as classes dominantes. O Estado burguês moderno tem como um de seus fins a coesão social, utiliza da coerção e do consenso para alcançar seus objetivos, de maneira a organizar as classes dominantes e ao mesmo tempo desorganizar politicamente as classes dominadas, já que precisa do apoio destas para sua legitimação perante o conjunto da sociedade. Ele ainda precisa garantir a reprodução da força de trabalho em prol da produção de mercadorias e controlar a parcela “excedente” da população, ou seja, aquela sem inserção no mercado laboral (GOUGH, 1982). Essa é uma das funções desempenhadas pelas políticas sociais em um cenário em que o Estado aparece como um grande representante dos interesses coletivos, na tentativa de ocultar seus paradoxos. Isso não significa dizer que a política social se resume à acumulação e legitimidade. Ela implica em tensões e contradições entre acumulação equidade, sendo ela própria alvo de disputas e não apenas resultado dessas disputas. Como dito anteriormente, o Estado precisa equilibrar suas ações de coerção e consenso para garantir sua legitimação, a depender do contexto político, econômico e social de cada período histórico.

Quando se fala de política social, é comum fazer uma rápida associação ao *Welfare State*, pois pode-se dizer que “a política social só ganhou densidade institucional e dimensão cívica quando o *Welfare State* (...) se firmou em meados do século XX como a instituição diretamente responsável pelo atendimento de necessidades sociais agravadas pelo inexorável desenvolvimento capitalista” (PEREIRA, 2009, p.59). Porém, essa associação não é

automática, pois política social e *Welfare State* não são sinônimos, como será abordado à frente.

À primeira vista, pode surgir a compreensão de que o atendimento das necessidades sociais se deu através da concessão de direitos por um Estado benfeitor e paternalista que se configura enquanto árbitro neutro acima das classes e grupos sociais (FALEIROS, 1987). Essa concepção de Estado “protetor dos fracos” carrega a perspectiva de que seriam alvos da proteção social os indivíduos incapazes de conseguir tal proteção pela via do mercado, afinal, o discurso burguês liberal é de que o mercado regula todas as esferas da vida.

Ao contrário da ideia de concessão pela benevolência estatal, os direitos sociais foram alcançados pela via da luta de classes, ou seja, as pressões da classe trabalhadora organizada que vivenciava as mazelas da questão social e passou a reivindicar melhores condições de vida e trabalho.

Foi possível identificar o desenvolvimento de ações pelo Estado que datam do século XIV e se relacionam em parte à ideia de proteção social, tendo em vista que a caridade cristã não era mais suficiente para controlar possíveis “desordens” causadas pela transição da ordem feudal para a capitalista (PEREIRA, 2009). Esse foi o caso das Leis dos Pobres (*Poor Laws*) na Inglaterra, que foram sendo reformuladas ao longo dos séculos. Tais legislações são permeadas pelo viés conservador e direcionadas aos pobres que não são considerados sujeitos de direitos, mas um perigo à ordem pública que precisa ser controlado. As leis dos pobres passaram por diversas regulamentações desde a *Poor Law Act* no século XIV até a *Poor Law Amendment Act* no século XIX, já que o contexto de transição de uma sociedade feudal para uma sociedade capitalista desnuda a relação contraditória entre o capital e o trabalho, engendrando o fenômeno do pauperismo e a mobilização das classes subalternas, resultando no que se denomina hoje por questão social. Marx (1984) no capítulo XXIV de sua obra “O Capital” descreve esse processo da acumulação primitiva do capital recuperando os cercamentos na Inglaterra, a revolução industrial, a emergência do pauperismo e a organização da classe trabalhadora através do fortalecimento do movimento operário. Esse processo de transformação de uma sociedade agrária para uma sociedade de mercado livre engendrou o que Karl Polanyi (1980) denominou de “moinho satânico”. O autor argumenta que houve grande progresso para os meios de produção, acompanhado de uma catastrófica desarticulação na vida das pessoas comuns. Nesse contexto, alguns Estados Nacionais deram início à implantação de algumas medidas de proteção social (PEREIRA, 2009), ainda que fragmentadas e compensatórias.

Mas o leitor pode argumentar, “isso é coisa do passado, aconteceu há séculos!”. E questiona-se ao leitor: “será mesmo que essa concepção foi superada ou sua forma de expressão foi apenas modificada?”. Pois bem, vamos voltar ao debate do *Welfare State* com o objetivo de compreender o motivo pelo qual Potyara Pereira afirma que foi nesse momento que a política social adquiriu densidade institucional.

Muitos são os estudos realizados acerca do então chamado Estado de Bem-Estar Social e não existe precisão sobre quando ele teve início e fim, ou até mesmo se ele realmente chegou ao fim. Contudo, há consenso entre os autores de que o Estado de Bem-Estar Social teve seu auge no século XX, nos trinta anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial (1945-1975), nos países europeus de capitalismo central. Os chamados trinta anos gloriosos do capital foram marcados pela expansão de políticas sociais ligadas ao trabalho, ou não, dependendo do nível de desmercadorização de bens e serviços sociais das nações, da relação entre o público e o privado na provisão social e o grau de desfamiliarização (ESPING-ANDERSEN, 1991). As políticas sociais do *Welfare State* (elemento importante de uma nova fase da acumulação capitalista) se relacionam à oferta de serviços direcionados para a reprodução da força de trabalho, como, por exemplo, saúde, educação, *social security* (relacionada a pensões, aposentadorias, salário-maternidade, auxílio-doença, dentre outros) e o pleno emprego. A “glória” refere-se aos grandes lucros do capitalismo neste período até a década de 1970, combinada com o aumento dos níveis de bem-estar, trazendo a perspectiva de ser possível a convivência entre capitalismo e democracia em sua face social. A partir da década de 1970 este modelo entra em declínio quando novamente o capitalismo entra em crise, a qual, de natureza sistêmica e estrutural, perdura até os dias atuais (PEREIRA, 2020)

A crise de 1929, seguida da Grande Depressão e dos efeitos devastadores da Segunda Guerra Mundial, fez com que as nações capitalistas passassem por grave retração em suas economias. Até então, pregava-se a teoria do livre mercado, o *laissez-faire*, sob inspiração do economista inglês Adam Smith. Entretanto, visto que a situação se agravava, o modelo fordista-keynesiano ascendeu com a bandeira do Estado intervencionista no sentido de regular a produção e também o consumo, com fins de estabilizar a balança capitalista.

Contudo, não é seguro caracterizar os Estados de Bem-Estar apenas pelo viés dos gastos em políticas sociais. Para Esping-Andersen (1991), a definição de *Welfare State* está também relacionada à desmercadorização, ou seja, o Estado interventor legitima as políticas sociais como direitos de cidadania para que a população tenha acesso aos mesmos sem perpassar pelo mercado. “A mera presença da previdência ou da assistência social não gera necessariamente

uma desmercadorização significativa se não emanciparem substancialmente os indivíduos da dependência do mercado” (ESPING-ANDERSEN, 1991, p. 102).

Não é possível definir um modelo único de *Welfare State*, pois cada país o desenvolveu de uma determinada forma, com políticas organizadas de maneira diferenciada de acordo com as especificidades de cada país: nível de industrialização, influências religiosas, capacidade de mobilização da classe trabalhadora, dentre outros aspectos (COSTA & SENNA, 2022). Sendo assim, Esping-Andersen (1991) desenvolveu uma tipologia dos Estados de Bem-Estar Social através de uma análise comparativa entre alguns países da Europa Ocidental, América do Norte e Oceania, resultando em três modelos típico-ideais: liberal, corporativista-conservador e social-democrata. Seu esforço comparativo teve como parâmetro uma abordagem política, em que considera fundamentalmente a capacidade de mobilização de poder da classe trabalhadora de cada país, que promoveria distintos graus de desmercadorização da política social e do sistema de estratificação.

O modelo liberal, observado pelo autor nos Estados Unidos, Canadá e Austrália, se baseia na assistência aos pobres e no incentivo à previdência privada, de forma a diminuir o nível de desmercadorização e edifica uma ordem estratificada, pois os serviços ofertados pelo Estado não se equiparam àqueles do setor privado. Desta maneira, a proteção social tem o trabalho (e o mercado) como protagonista, criando o estigma sobre aqueles que se utilizam da proteção social estatal.

Como principal característica do modelo corporativista-conservador destaca-se grande influência religiosa, no sentido de valorização da família tradicional e de incentivo à maternidade, através de benefícios direcionados às famílias, assim como reforça que a intervenção do Estado se dá quando a capacidade protetiva da família se exaure. Nesses países, identificados por Esping-Andersen como Alemanha, Áustria, França e Itália, não há rigidez de pensamento quanto à valorização do mercado, como nos países de *Welfare* liberal, entretanto, há interesse na manutenção do *status* ocupacional. Desta forma, os benefícios são diferenciados entre as classes, não surtindo efeito na redistribuição.

Já o terceiro modelo proposto por Esping-Andersen, o social-democrata, utiliza-se de princípios universalistas e desmercadorizantes e diferente do modelo anterior, o Estado não espera que a capacidade protetiva da família se esgote, mas sim, divide com ela a proteção. Há prioridade pelo pleno emprego, além do incentivo na entrada e permanência das mulheres no mercado de trabalho, pois considera que o trabalho também é um direito. Observa-se grande oferta de serviços sociais equivalentes em natureza para toda a população, ainda que os valores

se relacionem aos ganhos habituais. Destacam-se os países escandinavos como grandes exemplos de aplicação deste modelo.

Mesmo sendo possível dividir os países em grupos de *Welfare* semelhantes, não é possível afirmar que um país seja puramente liberal ou puramente social-democrata. O desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar se deu de maneira híbrida e dinâmica em cada um dos países na medida em que foi possível (e favorável) a cada um deles (IBIDEM, 2022). Gough (2006) traz a contribuição de que o desenvolvimento dos Estados de Bem-Estar teve como elementos importante as necessidades e “querências” (*needs and wants*) das nações, a depender das particularidades políticas, econômicas, sociais e culturais de cada país.

Pode-se dizer que um dos fatores para a ascensão desse novo modelo de Estado e a expansão de políticas sociais, deve-se ao “medo burguês” (PEREIRA, 2020) que se instaurou desde o primeiro pós-guerra e se intensificou após 1945 com o início da Guerra Fria. Outro fator de grande relevância para a consolidação do *Welfare State* foi a organização da classe trabalhadora em maior grau. “Ancorando-se na teoria de mobilização de poder, Esping-Andersen considera que as classes sociais são o principal agente de mudanças e que a relação ou o equilíbrio de poder determina a distribuição de renda.” (COSTA & SENNA, 2022, p.64)

Esse medo burguês remete ao pavor da burguesia em perder o seu controle, seus lucros, sua mais-valia, enfim, remete ao temor da superação da sociedade do capital, visto que a classe trabalhadora estava se organizando, revelando a natureza própria da luta de classes. Isso se justifica pelos acontecimentos desde o final da Primeira Guerra Mundial que escancararam a natureza caótica do capitalismo, como as severas crises econômicas. Nesse bojo também ocorreram as revoluções socialistas começando pela Rússia no início e a chinesa e a cubana em meados do século XX, fatos que propagaram o socialismo para grande parte do globo.

Nessa circunstância - que demonstra a justeza de outra frase de Marx (1975, p. 368) no mesmo Manifesto Inaugural já citado, *de que era possível, mediante luta, a economia política da burguesia ceder à economia política da classe trabalhadora* - liberais e conservadores se juntaram para administrar o medo, aprendendo, inclusive, lições com o adversário. (PEREIRA, 2020, p. 39)

Diante dos argumentos apresentados, entende-se que o motivo pelo qual Pereira afirma que as políticas sociais ganharam densidade institucional e dimensão cívica quando da ascensão do *Welfare State*, se relaciona ao conjunto de acontecimentos globais desde o início do século XX que tiveram o Estado de Bem-Estar como resposta para a manutenção do capitalismo e contenção da expansão socialista.

A partir desta compreensão, é possível enfatizar ainda mais a natureza contraditória da política social, parafraseando Pereira, “entre Deus e o diabo”, que desempenha um papel ideológico tanto para a classe dominante quanto para a classe dominada, determinada pela correlação de forças entre as classes, podendo significar avanços ou retrocessos no que se refere à promoção de direitos sociais.

O cenário político e econômico mundial de crise⁷ a partir da década 1970 altera a dinâmica do capital, que encontrou como saída a sua restauração organizada em três frentes: reestruturação produtiva, financeirização e contrarreforma do Estado (BEHRING, 2008) com a adoção da pauta neoliberal. Com o retorno da perspectiva do mercado autorregulável e Estado mínimo, o Estado interventor do *Welfare* teve que sair de cena. Alguns autores levantam que, na verdade, o Estado de Bem-Estar Social não entrou em crise, mas foi reformulado de acordo com as novas demandas e a conjuntura político-econômica (DRAIBE; HENRIQUE, 1998). Este debate é polêmico na literatura sobre o tema, mas seja crise, fim ou nova configuração, o fato é que após a década de 1970 a combinação entre oferta de políticas sociais aliadas às altas taxas de lucro do capital perdeu a sua “glória”.

Diante de uma nova configuração do capital, experiências surgiram tanto no campo econômico como no da vida social e política. Essas experiências representam a passagem para um novo modelo de acumulação, que Harvey (2008) chama de acumulação flexível. Esse modelo se confronta diretamente com a rigidez do fordismo, pois

Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novas, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. (HARVEY, 2008, p.140)

Através das inovações tecnológicas, do aprimoramento dos sistemas de comunicação e informação foi possível conectar o mundo, os mercados, as finanças e a produção. Agora o capital tem como cenário não mais uma nação, mas todas as nações: o mundo! Chesnais (1996) traz importantes contribuições acerca do movimento do capital financeiro e aponta que o conjunto de medidas neoliberais representou a desconstrução dos direitos sociais anteriormente conquistados mediante o pacote de medidas neoliberalismo.

⁷ A crise que assistimos é determinada no âmbito da economia, mas se espalha no ambiente das relações políticas, ideológicas e culturais, afetando a relação de forças entre as classes fundamentais e impondo ranhuras na direção e no conteúdo das lutas sociais, em face das constrições operadas pelas medidas do governo, organicamente articulado às classes proprietárias.” (MOTA, 2018, p. 229)

A mundialização é o resultado de dois movimentos conjuntos, estreitamente interligados, mas distintos. O primeiro pode ser caracterizado como a mais longa fase de acumulação ininterrupta do capital que o capitalismo conheceu desde 1914. O segundo diz respeito às políticas de liberalização, de privatização, de desregulamentação e de dismantelamento de conquistas sociais e democráticas, que foram aplicadas desde o início da década de 1980, sob o impulso dos governos Thatcher e Reagan." (CHESNAIS, 1996, p. 34)

O então chamado receituário neoliberal constitui-se em um conjunto de medidas divulgadas, principalmente, por agências multilaterais de desenvolvimento, como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e a Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) e, para Draibe (1993), não constitui um corpo teórico específico, mas sim um discurso que dissemina um conjunto de regras e práticas como forma de respostas “ágeis e eficientes” para a solução de problemas. Para a autora, o neoliberalismo age com conceitos sob uma aparente “despolitização” e “desideologização” que passaram a ser repetidos “quase que ventrilocamente em todo o mundo” (DRAIBE, 1993, p.89). As ideias conservadoras estão intimamente ligadas ao modelo neoliberal e esse casamento significou retrocessos no que se trata das políticas públicas, em especial as políticas sociais, já que os neoliberais atacam as propostas do Estado de Bem-Estar Social e o keynesianismo de maneira geral, criticando negativamente a intervenção do Estado.

Desta forma, a responsabilidade do Estado em relação às políticas sociais vai sendo minada pelo ideário neoliberal, pois para que o livre mercado funcione, é preciso que haja concorrência. São valorizadas as liberdades individuais, o esforço dos sujeitos, a meritocracia. Portanto, "os programas sociais – isto é, a provisão de renda bens e serviços pelo Estado – constituem ameaça aos interesses e liberdades individuais, inibem a atividade e concorrência privadas, geram indesejáveis extensões dos controles da burocracia” (IBIDEM, 1993, p.90).

Sob essa nova ideologia, que tem se tornado cada vez mais rígida sob os governos de direita que tem se fortalecido pelo mundo, as políticas sociais encontram-se em um ambiente pouco favorável para seu desenvolvimento enquanto direito dos cidadãos e dever do Estado. Pereira (2020), retomando Standing (2013), aponta que são “políticas do inferno”, hostis às necessidades humanas, workfaristas e neodarwinistas⁸ que colocam a responsabilidade da

⁸ “No rastro das políticas neodarwinistas, aflora o retorno da reverência à competição meritocrática, que opõe vencedores e perdedores, com o sacrifício da vida destes, reinstituindo-se a prática da política da nãoação intencional que deixa as pessoas morrerem. E no rastro das políticas workfaristas, viceja a ideia-força que sustenta o enfoque no “trabalho (assalariado) em primeiro lugar”, ou na formação de “capital humano”, em detrimento do enfoque prioritário sobre a vida humana (DEAN, 2010), que se guia por uma ética solidária antagônica à ética neoliberal egoísta” (PEREIRA, 2020, p.44).

proteção social e bem-estar no campo individual e se afirmam contrárias a tudo que pode colocar em risco o livre funcionamento do mercado. Portanto, pode-se considerar que os rumos das políticas sociais se apresentam bastante incertos. Contudo, a saída se encontra na organização da classe trabalhadora pela luta da efetivação dos seus direitos.

2.2 Os Regimes de Bem-Estar latinoamericanos: breve aproximação com o caso brasileiro

Como já discutido anteriormente, a tipologia dos Estados de Bem-Estar Social proposta por Esping-Andersen (1991) abrange os países da Europa Ocidental, América do Norte e Oceania. Então isso quer dizer que na América Latina não houve Estados de Bem-Estar? A resposta para esta questão pode ser “sim” e “não”, pois a estruturação dos sistemas de proteção social nos países latinoamericanos se realizou de maneira diferenciada dos países supracitados, devido a sua posição como economias dependentes ou periféricas em relação ao capital internacional, bem como o processo de formação de suas burguesias (FERNANDES, 1981). Além disso, o sistema de *Welfare* está diretamente relacionado à industrialização, processo que ocorreu temporalmente mais tarde na América Latina e sob outros moldes, onde a modernidade da indústria e o arcaísmo da sociedade agrário-exportadora conviveram simultaneamente (FERNANDES, 1981). Desta forma, Filgueira (2005), desenvolveu uma tipologia para identificar as singularidades dos países latinoamericanos (até a década de 1970), considerando essas diferenças em relação aos chamados países desenvolvidos, a saber: universalista-estratificado, dual e excludente.

Para o avanço da discussão sobre as tipologias trazidas por Filgueira, é importante sinalizar a diferença entre *Welfare States* e *Welfare Regimes* (Regimes de Bem-Estar). Gough (2006) propõe essa diferenciação na terminologia, pois quando se fala em Estado de Bem-Estar, o Estado assume papel central na organização das políticas sociais ofertadas, enquanto para Regimes de Bem-Estar depreende-se que o Estado não é o único ator neste processo, tampouco o mais importante. “Trata-se de um enfoque baseado nas teorias de médio alcance (*middle range theory*), cuja análise procura escapar tanto das abordagens generalizantes e abstratas quanto das perspectivas particularistas, que padecem de um relativismo absoluto.” (COSTA & SENNA, 2022, p.66). Para Gough, os países citados na tipologia proposta por Esping-Andersen formam o que ele denomina de “família” dos Estados de Bem-Estar Social. Enquanto os demais “países em desenvolvimento”, como o caso da América Latina, formam o bloco dos *Welfare Regimes*.

Ainda assim, o autor aponta que essa terminologia carrega certo grau de polêmica entre os estudiosos do Sul, já que o termo *welfare*, traduzido como bem-estar, carrega uma conotação positiva que não condiz com a realidade de pobreza e vulnerabilidade dos países do sul. Gough (2006) faz reflexões mais aprofundadas sobre essa discordância entre os autores, discussão que não será tratada neste trabalho por fugir a seus objetivos. Esta breve introdução ao debate foi trazida apenas para esclarecer a escolha pelo uso do termo Regimes de Bem-Estar que será utilizada.

O modelo denominado por Filgueira como universalista-estratificado abrange os países Chile, Argentina e Uruguai, cujo principal aspecto em comum entre os três países foi a larga cobertura da população até a década de 1970 para serviços de educação, previdência social e saúde. Tal fato representa alto grau de desmercadorização nesses países, ou seja, os benefícios eram ofertados à população por via estatal, o acesso não depende do mercado (FILGUEIRA, 2005). Desta forma, ele é universalista, pois abrange a grande maioria da população. A característica de “estratificado” se relaciona aos benefícios que foram dispostos de forma distinta, tanto em qualidade quanto em condicionalidade, para cada grupo populacional (funcionários públicos, trabalhadores urbanos, trabalhadores rurais, desempregados, dentre outros). Portanto, “se os benefícios são estratificados, logo a desmercadorização também o é” (COSTA & SENNA, 2022, p.67).

O modelo excludente se relaciona aos países da América Central (Nicarágua, Honduras, El Salvador e Guatemala) e alguns países do sul (Bolívia, Equador e Peru⁹). Nestes países não foi possível identificar expressiva oferta de serviços públicos de proteção social que abrangessem grande parte da população. Esse fato está relacionado ao comprometimento do Estado com o setor agrário, fazendo uso dos recursos para fins de benefício e lucros próprios, se desresponsabilizando pela regulação das políticas sociais (FILGUEIRA, 2005).

Já o modelo dual compreende o Brasil e o México, pois até a década de 1970 tais países possuíam um sistema de educação primária quase universal e alto nível de cobertura em saúde, mesmo que estratificados. Essa estratificação se mostra principalmente na esfera da previdência social de sistemas já amadurecidos que não apresentaram aspectos de cobertura universal dos países universalistas-estratificados (IBIDEM, 2005). Isso porque a construção do regime de proteção social esteve intimamente ligada à ascensão de governos populistas,

⁹ O caso do Peru é abordado por Filgueira (2005) como um país que caminhou do modelo dual para o excludente.

industrialização tardia e uma passagem para o sistema capitalista sem grandes alterações da estrutura social (FERNANDES, 1981).

Outro elemento a ser considerado nesses países se refere à extensão territorial e heterogeneidade das regiões, inclusive para analisar a relação dos governos populistas com as diferentes localidades de um mesmo país. Nas regiões de menor desenvolvimento econômico eram mais comuns práticas coercitivas associadas ao poder patrimonial das elites, enquanto nas áreas “mais desenvolvidas” e organizadas politicamente, a cooptação se traduz em corporativismo, articulando sindicatos, partidos e o Estado (FILGUEIRA, 2005).

Para análise do caso brasileiro, ainda se encontra uma outra tipologia que se difere desta apresentada, pois toma a cidadania como elemento basilar neste processo. Fleury (1994; 2004) traz essa discussão acerca dos modelos de proteção social brasileiro¹⁰ que se organizam de diferentes maneiras para atender as demandas sociais por meio de uma institucionalidade específica. Ela assim os denomina: modelo assistencial, modelo de seguro social e modelo de seguridade social.

O modelo de seguro social se caracteriza pela proteção social a grupos que possuem capacidade contributiva prévia e os benefícios são diferenciados seguindo padrões por categorias de trabalhadores. Sendo assim, os direitos sociais estão diretamente relacionados à inserção do cidadão no mercado de trabalho, caracterizando o que Santos (1979) denominou como cidadania regulada pela condição de trabalho. Portanto, a cidadania está restrita e regulada pelo trabalho, não assumindo a perspectiva da universalidade.

No modelo assistencial, as ações de caráter emergencial e compensatório estão direcionadas aos grupos mais pauperizados da sociedade em uma perspectiva caritativa e assistencialista.

Embora permitam o acesso a certos bens e serviços, não configuram uma relação de direito social, tratando-se de medidas compensatórias que terminam por ser estigmatizantes. Por isso, denomino a esta relação como de cidadania invertida, na qual o indivíduo tem que provar que fracassou no mercado para ser objeto da proteção social. (FLEURY, 2004, s/p).

Já o modelo de seguridade social busca romper com a lógica restritiva do seguro social gerando mecanismos mais solidários e redistributivos. Desta forma, os benefícios passam a ser concedidos de acordo com a necessidade, fundamentados no princípio da justiça social, o que

¹⁰ A autora traz essa tipologia para pensar a realidade latino-americana. Ver Fleury (1994; 2004).

obriga a “estender universalmente a cobertura e integrar as estruturas governamentais”. (FLEURY, 2008, p.9). Este modelo ganha corpo a partir da Constituição Federal de 1988, pois a inclusão da saúde, previdência e assistência social como tripé da seguridade social brasileira “introduz a noção de direitos sociais universais como parte da condição de cidadania, que antes eram restritos à população beneficiária da previdência” (IBIDEM, 2008, p.9). Ainda que a previdência social carregue heranças do modelo de seguro social, ela se baseia no pilar da solidariedade, diferente de outros modelos como o do Chile que funciona como capitalização. Por sua vez, as políticas de saúde e assistência social pautam-se na perspectiva da cobertura universal e gratuita. As três políticas afirmam o dever do Estado em sua promoção e a valorização da oferta pública em detrimento de serviços privados, através de um modelo de gestão descentralizada e participativa.

A originalidade da Seguridade Social brasileira está dada em seu forte componente de reforma do Estado, ao redesenhar as relações entre os entes federativos e ao instituir formas concretas de participação e controle sociais, com mecanismos de articulação e pactuação entre os três níveis de governo. A organização dos sistemas de proteção social deveria adotar o formato de uma rede descentralizada, integrada, com comando político único e um fundo de financiamento em cada esfera governamental, regionalizada e hierarquizada, com instâncias deliberativas que garantissem a participação paritária da sociedade organizada, em cada esfera governamental. (FLEURY, 2008, p.11)

Entretanto, como já apontado na seção anterior, a crise do capitalismo e a ascensão de governos neoliberais resultaram no desmonte das políticas sociais que estavam em construção. Ainda que a Constituição Federal não represente um modelo universal de seguridade social em sua totalidade, ela lançou as bases para o surgimento de um novo modelo de proteção social, inclusive a partir de mecanismos de proteção social não contributiva, mas que não foi concretizado e depende da luta coletiva para que a “sociedade [possa] exigir a transcendência dos interesses institucionais, corporativos ou setoriais que, até hoje, impedem que a Seguridade Social se concretize como um novo patamar civilizatório” (FLEURY, 2008, p.25).

Os estudos sobre os Regimes de Bem-Estar Social na América Latina apontam que sua emergência e desenvolvimento podem ser divididos em três períodos (LOBATO, 2016). O primeiro se estende até a década de 1970, conforme apontado por Filgueira (2005), em que a forma de industrialização dos países era o modelo de substituição de importações, fato que propiciou a organização da proteção social nos moldes acima descritos. O segundo período compreende o cenário de influência das reformas neoliberais e, no caso brasileiro, a promulgação da Constituição de 1988 que lança as bases para um novo modelo de proteção

social fortemente atacado pela agenda neoliberal, pois o texto constitucional remou na contramão do neoliberalismo e o continente se encontrou entre a tensa conciliação da redemocratização e o ajuste estrutural. Já o terceiro momento se relaciona às políticas neodesenvolvimentistas, tendo como o foco o combate à pobreza através de políticas de transferência de renda, ampliação para cobertura do sistema de saúde, educação e previdência social (LOBATO, 2016). Este cenário também sofreu desmontes frente a uma nova alavancada do neoliberalismo mais ortodoxo, culminando com a Emenda Constitucional nº 95/2016 que versa sobre o teto de gastos, a Lei nº 13.467/2017 que altera a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) e a Emenda Constitucional nº 103/2019 que altera o Sistema de Previdência Social, a (contra) reforma da previdência. Tais mudanças significaram o desmantelamento das frágeis estruturas de proteção social construídas ao longo dos anos no país a partir da Constituição Federal, ocasionando políticas sociais cada vez mais focalizadas, direitos trabalhistas precarizados e um sistema previdenciário que não promove a proteção social, visto que a maioria dos benefícios pagos (60%) são no valor de um salário-mínimo que, por sua vez, perdeu o seu valor real em relação ao mercado (KERSTENETZKY, 2017).

A julgar pela hiperatividade reformista dos tempos que correm, a aposta atual é na residualização da política social: serviços sociais ainda mais deteriorados seriam buscados apenas pelos pobres ou empobrecidos, aposentadorias desvalorizadas sofreriam processo de assistencialização, se dirigindo apenas aos mesmos grupos, enquanto aqueles grupos com rendimentos maiores buscariam soluções privadas—o que deverá enfraquecer ainda mais a defesa política da previdência pública. Amparados na copiosa literatura sobre estados sociais, já sabemos que tais experimentos desaguam em segregação do bem-estar e rédea solta para as desigualdades como concentração no topo—basta olhar o que acontece, por exemplo, nos Estados Unidos (KERSTENETZKY, 2017, p.29-30).

De maneira geral, pode-se dizer que a trajetória da proteção social no Brasil se caracteriza por momentos de ampliação e retração de direitos sociais, a depender do contexto político-econômico, fortalecimento da democracia e organização da classe trabalhadora. Ainda há uma longa estrada a ser percorrida para a construção, quem sabe, de um quarto período que se caracterize pela equidade e universalização dos direitos, somente possível através da construção de uma nova ordem social.

2.3 Traços históricos da política de assistência social no Brasil

Parte das produções acerca da política de assistência social no Brasil (BOSCHETTI, 2003; COUTO, 2004; YAZBEK, 2007) aponta que, historicamente, tal política se configurou como um sistema desarticulado, de intervenções focalizadas, com frágil suporte do Estado e evidência de ações de instituições filantrópicas e de caridade. “A assistência social foi marcada

por uma institucionalização periférica e fragmentada, sem diretrizes para sua constituição como política pública e tratada como caridade e prestação de favor e não como um direito social” (COSTA *et al*, 2017, p.5).

Isso pode ser explicado por diversos motivos, dentre eles a formação social do Brasil, que, de acordo com Fernandes (1981), carrega o traço de economia capitalista dependente e colônia escravocrata. O aspecto da escravidão é um dos fatores que influencia o rumo da assistência social como caridade na medida em que, após a abolição em 1888, o Estado brasileiro não estabeleceu nenhum tipo de política aos ex-escravizados: o processo de implementação do capitalismo no país estava ligado à mão de obra europeia, já que o Estado destinava parte da arrecadação fiscal para o financiamento da imigração (MARINGONI, 2011). Os negros ex-escravizados constituíram grande parte da massa da população pauperizada que não era absorvida pelo mercado de trabalho moderno e que passou a vivenciar as expressões da questão social engendrada pelo capitalismo.

Após o fim da escravidão e a Proclamação da República, o liberalismo avança em direção ao Brasil. Entretanto, as ideias liberais chegaram ao país, enviesadas pela classe dominante, que preconizava a manutenção de seus privilégios e uma passagem para o capitalismo “sem riscos”. A aristocracia agrária geriu esse processo de modo a não se comprometer com a defesa dos direitos dos cidadãos, pois o interesse maior era manter a ordem social pré-estabelecida trazendo alguns traços da modernidade, visto que o império e a escravidão se tornaram anacrônicos. Importante ressaltar que a derrocada do Império e a ascensão da Primeira República estavam articuladas aos interesses da elite agrária brasileira, que ansiava por maior liberdade econômica, visto que a demanda de café – principal atividade econômica do período – crescia no mercado internacional e o modelo imperial não era compatível com os interesses dos produtores agrários (COSTA, 2019).

O Estado brasileiro é resultado deste movimento conturbado e ambíguo de constituição da nação na ordem capitalista, do qual a burguesia se utilizava com vistas à materialização de seus interesses. A política social, portanto, está inclusa nesse processo de dissonâncias e tensões próprias da conformação do Estado nacional, que expressa a luta de classes.

Esses aspectos de “modernização do arcaico” e “arcaização do moderno” se expressam em diferentes âmbitos da sociedade brasileira. Outro exemplo disso relaciona-se à transição do trabalho escravo para o trabalho livre, em que este se constituiu como uma extensão daquele, resultando em um movimento operário que nasce fragilizado e subjugado ao mandonismo (MARINGONI, 2011).

A República Velha ascendeu com a bandeira da descentralização do poder: a primeira Constituição republicana de 1891 instituiu o presidencialismo, o federalismo e o sistema bicameral. A proposta do federalismo dava maior autonomia e controle fiscal aos novos estados, seguindo a ideia principal de descentralização do poder, diferentemente do período imperial.

Contudo, durante a República Oligárquica, houve maior concentração de poder nos estados de Minas Gerais e São Paulo, onde se condensavam as maiores lavouras de café do país e conseqüentemente as áreas economicamente mais ricas. Os coronéis, grandes produtores de café e outros produtos primários destinados à exportação, detinham o poder político, econômico e social. Esse fenômeno é chamado de coronelismo, caracterizado pelo mandonismo dos grandes latifundiários sobre a população local. No que se trata do cenário político, o coronelismo se manifestava através dos “votos de cabresto”, ou seja, a população¹¹ era obrigada a votar no representante do governo escolhido e apoiado pelo coronel. O objetivo era eleger os governantes que, em troca dos votos, devolvessem em forma de favor a manutenção do poder e privilégios do coronel em seu âmbito local. Apesar da prática do “voto de cabresto” utilizar de violência, a população via, na figura do coronel, uma pessoa que “provia” segurança e condições de trabalho para seu sustento e de suas famílias. Desta forma, percebe-se que o clientelismo e o favor são traços constituintes da sociedade brasileira e mesmo com a adesão ao liberalismo (em partes) eles se fizeram e ainda se fazem presentes.

O favor é nossa condição quase universal, o que desmente as ideias liberais e origina um padrão particular na relação entre as classes e segmentos de classe e também das instituições do Estado. (...). Tanto é que houve um desenho formal moderno e liberal de instituições como a burocracia e a justiça, mas internamente estas eram regidas por relações de clientela, numa coexistência estabilizada entre princípios distintos. (SCHWARZ, 1977, p.16)

O contexto do início da industrialização no país demonstra a exploração da força de trabalho marcada pelas condições insalubres nas fábricas, ausência de direitos trabalhistas, carga horária extensa, além dos baixos salários que geram condições de vida precarizadas para os/as trabalhadores/as. Observa-se a inserção de mulheres e crianças na vida laborativa como

¹¹Importante ressaltar que nesse período não existia o sufrágio universal. Mesmo com a extinção do voto censitário pela Constituição republicana de 1891, grande parte da população ainda era excluída do direito ao voto, como as mulheres, os analfabetos e as pessoas em situação de rua. De acordo com o art. 70 desta Constituição: “são eleitores os cidadãos maiores de 21 anos, que se alistarem na forma da lei. § 1º Não podem alistar-se eleitores para as eleições federais, ou para as dos estados: 1º Os mendigos; 2º Os analfabetos; 3º As *praças de pret*, excetuando os alunos das escolas militares de ensino superior; 4º Os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações, ou comunidades de qualquer denominação, sujeitas a voto de obediência, regra, ou estatuto, que importe a renúncia da liberdade individual.” (BRASIL, 1891).

tentativa de prover minimamente suas condições de sobrevivência. Nem o Estado, tampouco as empresas se preocupavam em promover ações direcionadas à reprodução da classe trabalhadora. As ações de ensino e cultura ficam a cargo de iniciativas próprias ou da caridade e filantropia. “Numa sociedade civil marcada pelo patrimonialismo onde apenas contam fortuna e linhagem, serão considerados – quando muito – cidadãos de segunda linha, com direito apenas à resignação” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1983, p.130). Desta forma, observa-se a criação das Associações de Socorro Mútuo e Caixas Beneficentes de maneira independente pelos trabalhadores, bem como sua organização enquanto classe operária em luta por direitos, melhores condições de trabalho e de vida (IBIDEM, 1983).

Em resposta aos movimentos operários em desenvolvimento, seja pela incapacidade de implementar políticas sociais, seja pela falta de interesse em fazê-lo, a repressão policial era a via prioritária utilizada pelo Estado. Quanto à sociedade civil, esta se dividia entre o apoio à violência estatal e à oferta de ações caridosas e filantrópicas com fins até mesmo de apoio político. No período de 1925 a 1927 registra-se a promulgação de legislações sociais como a Lei de Férias e o Código de Menores, sendo resultado da incessante luta do operariado e a necessidade de uma ação externa que complemente a coerção com fins de “refinar” e disciplinar a “animalidade da força de trabalho disponível” (IBIDEM, 1983). Neste período nota-se a ascensão de políticas assistencialistas estimuladas pelo empresariado e a Igreja através de caixas de auxílio e assistência mútua com contribuição geralmente compulsória. Em empresas maiores, observa-se a criação das vilas operárias que continham ambulatórios, creches, escolas, dentre outros serviços. Entretanto, isso resultou no rebaixamento salarial em comparação com as empresas que não possuíam tais iniciativas (IBIDEM, 1983).

Portanto, a assistência social era marcada pelo viés benemerente e ligada ao trabalho, desnudando o seu objetivo principal: aliar o controle social ao aumento da produtividade com vistas à manutenção da acumulação capitalista. Não havia o interesse em reconhecer a assistência como direito, mas sim a necessidade de “acalmar as classes perigosas” em prol da dominação política, econômica e social do capital.

A crise da República Oligárquica tem como fator decisivo a crise do capitalismo em 1929 com o *crash* da bolsa de valores de Nova York, já que os Estados Unidos eram o maior comprador de café brasileiro. Além disso, o modelo agrário-exportador esgotava-se e era inevitável a tentativa da industrialização. Em 1930, o gaúcho Getúlio Vargas assume a

presidência do Brasil por meio da chamada “Revolução de 1930” – lê-se golpe de estado¹²- e rompe com a política do café com leite em que os estados de Minas Gerais e São Paulo elegiam seus candidatos alternando a cada ano eleitoral.

Durante o período do Estado Novo, a partir de 1937, dado o contexto mundial da Revolução Russa em 1917 e posteriormente a Segunda Guerra, a ameaça do comunismo era presente. Desta forma, utilizando-se de ideais fascistas e populistas, Vargas ascende como figura de “pai dos pobres” e é sempre lembrado como o presidente da CLT. Essa foi uma estratégia de cooptação das massas por meio da criação de legislações sociais que incorporavam pautas dos movimentos operários, impulsionada pelo já mencionado medo burguês. No entanto, não se pode deixar de ressaltar a importância das lutas e pressões sociais neste processo. Na mesma medida, o governo autoritário obteve apoio de setores da aristocracia e dos militares, conformando o que a historiografia denomina de Estado de Compromisso, que representa essa coalizão. No governo Vargas, houve a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPS) em 1933 (que na verdade descenderam das Caixas de Aposentadoria e Pensão – CAPs- instituídas pela Lei Eloy Chaves em 1923), primeiras experiências no campo previdenciário e a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943. Essas legislações sociais se restringiam apenas a algumas categorias de trabalhadores urbanos, enquanto na zona rural ainda predominavam as formas precarizadas de trabalho e o coronelismo. A primeira reforma trabalhista no campo só viria a ocorrer na década de 1960, no governo de João Goulart. Desta forma, a configuração da política social se estabelece enquanto um modelo de proteção social ligado ao trabalho e pautado na ideia de seguro social de Bismarck, ainda que restrito aos trabalhadores urbanos e destes a algumas categorias profissionais, configurando o que Santos (1979) denomina de cidadania regulada, conforme já citada na seção anterior, que marca a distinção entre trabalhador e assistido.

E como estava a assistência social nesse período? Historicamente, a assistência social foi compreendida como um campo de intervenção indefinido, caracterizado por ações pontuais, fragmentadas, baseadas na caridade e assistencialismo. Mas pode-se dizer que a primeira iniciativa na esfera federal foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942 (BEHRING *et al*, 2011), com o objetivo de atender às famílias dos pracinhas combatentes da Segunda Guerra Mundial. A LBA era coordenada pela então primeira-dama Darci Vargas, o

¹² Getúlio Vargas assume a presidência com o discurso de romper com os padrões da República Oligárquica. Entretanto, suas ações denotam o seu comprometimento com as elites agrárias em uma tentativa de articular a industrialização, cooptação da classe trabalhadora e manutenção do poder político e econômico dos oligarcas.

que representa essa relação de tutela, clientelismo e favor, traço que marca a assistência social até os dias atuais. O primeiro-damismo é uma prática presente na história da assistência social no Brasil, corroborando com a noção conservadora em torno de tal política, pois ele “resgata a negação do direito social, a desprofissionalização das políticas sociais e condição subalterna da mulher” (CFESS, 2016).

Há aqui, no entanto, uma mudança no padrão de intervenção do Estado na questão social, pois já não bastavam ações repressivas e a intervenção do Estado se fazia na direção de construção de uma engenharia institucional com fins de elaboração de um projeto de desenvolvimento nacional.

Enquanto isso, no cenário internacional, os países centrais vivenciavam o *Welfare State* (Estado de Bem-Estar) pautado no modelo fordista-keynesiano de produção, compreendendo os chamados “anos dourados do capital”, como já apresentado brevemente no tópico anterior.

Durante os “anos de ouro do capital” houve aumento das taxas de lucro em paralelo ao comprometimento estatal com o crescimento econômico e o pleno emprego e registrou-se significativo crescimento das políticas sociais nos países que operavam o Estado de Bem-Estar com práticas estatais intervencionistas. Isso só foi possível devido a um conjunto de fatores como: a) estabelecimento de políticas keynesianas com vistas a gerar pleno emprego e crescimento econômico num mercado capitalista liberal; b) instituição de serviços e políticas sociais com vistas a criar demanda e ampliar o mercado de consumo; e c) um amplo acordo entre esquerda e direita, entre capital e trabalho. (PIERSON, 1991; MISHRA, 1995) (BEHRING *et al*, 2011, p.92)

Esse amplo acordo entre esquerda e direita refere-se ao processo de cooptação de frações da classe trabalhadora pelo Estado capitalista. É inegável a luta das massas por direitos e políticas sociais. Entretanto, abandonou-se a ótica da socialização da economia em função de uma mudança dentro da própria ordem social. Nota-se que neste período houve grande crescimento de investimentos na área social dos países centrais, bem como o surgimento de ideias que colocavam o capitalismo como modelo “bem-sucedido”, pois a população vivenciava situações de pleno emprego e uma política de seguridade social fortificada, combinada com o crescimento econômico. Contudo, isso só foi possível pela extração de mais-valia e consequente aumento dos lucros do capital. A dicotomia capital-trabalho manteve-se, ou seja, a essência desse modo de produção não foi alterada, tanto que a justificativa dada pelo colapso do Estado de Bem-Estar foram os “gastos” com as políticas sociais, mas como apontado anteriormente, não foi este o motivo.

Após a queda de Getúlio Vargas em 1945, o Brasil experimentou um período democrático que durou até o golpe autocrático-burguês em 1964. Esse espaço de tempo

caracterizou-se por turbulências de ordem econômica, política e social, visto que o Brasil havia iniciado seu processo de industrialização, apesar de a agroexportação se fazer presente, além de um movimento operário mais organizado e com pautas mais extensas (BEHRING *et al*, 2011). No cenário político ascenderam quatro partidos, a União Democrática Nacional (UDN) de ideologias mais direitistas, o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) que seguia com a ideia populista da Vargas, o Partido Social Democrático (PSD) caracterizado por uma posição centralista e o Partido Comunista Brasileiro (PCB) que com a Constituição de 1946 foi tirado da ilegalidade e carregava propostas para uma posterior revolução socialista.

O presidente João Goulart (Jango) tentou conduzir seu governo prezando pela cidadania, visto que o Brasil acabara de superar um regime ditatorial há menos de 20 anos. Jango propôs reformas de base, como reforma agrária, reforma educacional, reforma fiscal, reforma eleitoral, reforma urbana e reforma bancária, o que atraiu muitos opositores, principalmente os latifundiários.

Medeiros (2001) aponta que nos anos de 1946 a 1964 o Brasil vivenciou uma fase de democracia populista, visto que foram criados instrumentos legais para o funcionamento do regime democrático, porém o populismo continua sendo um traço fundamental na relação Estado-sociedade. Observa-se que nesse período não houve alterações substanciais na política adotada por Vargas em seu formato corporativista e fragmentado (BEHRING & BOSCHETTI, 2011), mas uma progressiva expansão na cobertura do sistema protetivo. Draibe (1998) argumenta que apesar da extensão dos sistemas de proteção social a novos grupos sociais, a seguridade social baseava-se mais em um esquema de redistribuição horizontal (entre indivíduos de um mesmo grupo) do que redistribuição vertical (entre diferentes grupos). Dentre as razões deste fenômeno estão os critérios de elegibilidade e provisão de benefícios que em sua maioria ainda contavam com contribuições prévias para acesso.

Para tratar do período que segue o governo de Goulart, faz-se necessário discutir brevemente o conceito de contrarrevolução. Ele se relaciona diretamente com a luta de classes e a revolução burguesa, pois a burguesia dos países “clássicos” assume um caráter revolucionário. Entretanto, após a tomada do poder, essa classe inicia um processo inverso ao da revolução, ou seja, a contrarrevolução que coloca medidas violentas de controle da população para manter sua hegemonia, visto que a classe trabalhadora também tem seu potencial de revolução, portanto, precisa ser brecado para que não ameace ou até mesmo destrua a ordem do capital (FERNANDES, 1978).

O conceito de contrarrevolução faz parte da tradição marxista e foi trabalhado por

diversos autores como Marx, Engels, Rosa Luxemburgo, Lênin e Trotsky, que procuraram analisar a revolução burguesa em diferentes países. Assim como esses autores analisaram a contrarrevolução burguesa em seus países, Florestan Fernandes analisa esse processo no Brasil. A novidade trazida por esse autor é a classificação da contrarrevolução em dois tipos: “a quente” e “a frio”. O primeiro seriam as formas violentas e de coerção direta que a burguesia utiliza para conter os movimentos de organização da classe trabalhadora que lutam pela revolução contra a ordem ou até mesmo dentro da ordem (construir uma nova ordem socialista ou transformar a democracia restrita burguesa em uma democracia de participação ampliada). O segundo se caracteriza pelas ações mais veladas da classe dominante no sentido de cooptar setores da classe trabalhadora (FERNANDES, 1978).

O grande exemplo de contrarrevolução “a quente” no Brasil, analisado pelo autor é o período da ditadura autocrático-burguesa iniciado com o golpe de Estado em 1964. Para Fernandes, o discurso propagado internamente acerca deste golpe era em função da defesa do país das ameaças externas do comunismo, mas, em sua essência, era uma ação contrarrevolucionária que buscava impedir a movimentação dos “de baixo” que lutavam pela transição de uma democracia restrita para uma ampliada. Dessa forma, instaurou-se um regime militar extremamente violento para conter essa organização e restabelecer o padrão de dominação burguesa sobre as classes subalternas. O Brasil foi um elemento essencial para propagar a contrarrevolução e manter a “ordem” e “segurança” no hemisfério ocidental.

Sabe-se que a burguesia internacional apoiou o regime militar burguês no Brasil e é mais uma prova de que não existem antagonismos entre a burguesia nacional e internacional, como traz a reflexão de Fernandes (1978, p. 114): “Quanto ao plano externo, o golpe de Estado fez parte de um ciclo mais amplo, que levou a guerra fria e a doutrina do desenvolvimento com segurança do centro para a periferia do mundo capitalista”.

Durante o regime militar, em relação à política social, houve um crescimento no campo dos direitos sociais como forma de “compensação” dos direitos civis e políticos que haviam sido retirados. Houve a unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966 seguido da ampliação da previdência para os trabalhadores rurais com o Funrural em 1971. Outros trabalhadores também adquiriram cobertura previdenciária como os jogadores de futebol, empregadas domésticas, autônomos e ambulantes. (BEHRING *et al*, 2011). Em 1974 é criada a Renda Mensal Vitalícia (RMV) com o objetivo de atender pessoas com deficiência e idosos em situação de vulnerabilidade. O benefício para os idosos dependia de uma quantidade mínima de contribuições prévias para a Previdência Social (12 meses), sendo mais

uma evidência que demonstra a centralidade do sistema contributivo na consolidação da política social no Brasil.

Também no ano de 1974 é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que incorpora a LBA, a Funabem (Fundação para o Bem-estar do Menor), a Central de Medicamentos (CEME) e a Dataprev (Empresa de processamento de Dados da Previdência Social). Posteriormente, em 1977, foi criado o Sistema Nacional de Assistência e Previdência Social (SINPAS), que compreende o INPS, o Instituto Nacional de Assistência Médica (Inamps) e o Instituto Nacional de Administração da Previdência Social (Iapas), a LBA, a Funabem a Dataprev e o CEME. Com a criação do SINPAS foi possível organizar a estrutura administrativa do MPAS reunindo as várias receitas de tais entidades no Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS).

Nota-se que ainda neste período as ações da filantropia, representadas na estrutura pela LBA, ainda se faziam presentes e fortalecidas na condução da assistência social. Sposati (2018, p.2318) caracteriza a assistência social em âmbito federal, até a Constituição de 1988, “aprisionada nos confins do poder patrimonial de primeiras-damas, em flagrante de nepotismo”. Enquanto sua operacionalização era realizada na forma de um “*mix* de atividades de fomentos comunitário e familiar” através dos centros sociais que aplicavam práticas relacionadas a cuidados materno-infantis. Embora a assistência social estivesse incluída no MPAS, tal inclusão não efetivou seu caráter de política social estatal e pública, pois os aspectos de responsabilidade do Estado, laicidade e campo de direitos de cidadania ficaram às sombras de organizações sociais, geralmente com viés religioso, privilegiadas pelo Estado através de subvenções em nome da caridade e filantropia, tendo a subsidiariedade como seu princípio condutor (SPOSATI, 2018).

Analisando algumas legislações do período, nota-se que a Assistência Social ganha aparente força na ditadura no final dos anos de 1960 e durante os anos de 1970. Tem-se como exemplo o Decreto-lei nº 593 de 27 de maio de 1969 que transforma a LBA de associação civil em fundação pública, o Decreto nº 66.257 de 24 de fevereiro de 1970 que estabelece crédito suplementar em favor da LBA e o Decreto nº 83.148, de 08 de fevereiro de 1979 que aprova o estatuto da Fundação Legião Brasileira de Assistência (BEHRING & BOSCHETTI, 2011). Esses decretos representam que: “o problema social (está) no primeiro plano de suas preocupações”. (II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1974). Porém, o que realmente estava nos planos do governo autocrático era o controle da população através do que Bravo (2001) denomina de binômio repressão-assistência.

Em face da “questão social” no período 64/74, o Estado utilizou para sua intervenção o binômio repressão-assistência, sendo a política assistencial ampliada, burocratizada e modernizada pela máquina estatal com a finalidade de aumentar o poder de regulação sobre a sociedade, suavizar as tensões sociais e conseguir legitimidade para o regime, como também servir de mecanismo de acumulação do capital. (BRAVO, 2001, p. 6)

Esse foi o principal legado deixado pela ditadura militar no campo das políticas sociais. No campo econômico, tem-se o endividamento que leva à crise com a falência do “milagre econômico”, em que vão se esgotando as possibilidades de manutenção de um governo autoritário e vão ganhando espaço as lutas e movimentos pela redemocratização do país nos anos 1980.

Os objetivos em torno da transição democrática, por parte dos sujeitos sociais da oposição, organizavam-se em torno de duas temáticas principais: superar a ditadura e propor um modelo sólido de organização da sociedade pautado na democracia que rompesse com os padrões autoritaristas que predominavam no país. “Parafraseando o texto famoso de Joaquim Nabuco (O abolicionismo), partia-se do suposto que era preciso certamente acabar com a ditadura, mas também destruir o que sua obra tinha de horror, de atrofia e distorção do país, de rebaixamento político da sociedade” (CHAUÍ & NOGUEIRA, 2007, p.199).

Já a elite burguesa e seus representantes militares prezavam por uma “transição segura”, o que significava o reconhecimento da falência do regime ditatorial, visto que, dentre outros fatores se destaca o movimento de redemocratização em vários países da América Latina, contudo esse movimento objetivava manter o controle do poder de Estado pelo capital e pelos militares (IBIDEM, 2007).

Vários setores se mobilizaram para a construção de uma democracia no país, tendo como destaque os sindicatos, movimentos sociais, diferentes categorias profissionais, dentre elas o Serviço Social e movimentos estudantis. A aproximação com ideais de esquerda como o marxismo e a teorias gramscianas foi um fator de extrema importância na consolidação dessas lutas, sendo a criação do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (CEDEC) em 1976 um dos marcos para a produção científica sobre o tema da realidade brasileira (CHAUÍ & NOGUEIRA, 2007).

Quanto à política social no período de redemocratização, percebe-se que durante o governo Sarney, cujo *slogan* era “Tudo pelo social”, permaneceu o caráter compensatório e fragmentado da proteção, inclusive com abertura a práticas assistencialistas e clientelistas

através do Programa Nacional do Leite para Crianças Carentes (PNLCC). Criado pelo Decreto nº 93.120/1986 e revogado pelo Decreto de 17 de janeiro de 1991, o PNLCC destinou-se ao atendimento de crianças com idade até 07 anos pertencentes a famílias com renda mensal de até 2 salários-mínimos. Cada criança beneficiária teria direito ao 1 litro de leite por dia operacionalizado mediante entrega de cupons às famílias beneficiadas, através de associações comunitárias, entidades filantrópicas, instituições do governo federal, estadual e municipal, ou outras entidades cujo objetivo seja o atendimento social sem fins lucrativos. A gestão ficou a cargo da então Secretaria Especial de Ação Comunitária da Presidência da República e Secretaria de Planejamento da Presidência da República.

A concepção do programa contrariava os princípios defendidos pelos especialistas da época. Ele era centralizado (do governo federal diretamente para associações comunitárias), clientelista, dissociado de qualquer outra intervenção na área de saúde, ou produção agrícola, e superpunha-se aos demais programas, sem qualquer esforço de integração. Os cupons costumavam ser utilizados como moeda paralela, vendidos no mercado com deságio. (BRASIL, 2010, p. 31).

A grande novidade então dos anos da redemocratização foi a efervescência e debates de ideias que culminariam com a Constituição de 1988, a qual trouxe o conceito de Seguridade Social composta pelo tripé Saúde, Previdência Social e Assistência Social, reconhecendo esta última como um direito social. Em 1993 é promulgada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que sinaliza os parâmetros para a gestão e organização desta política. O reconhecimento da assistência social enquanto política constituinte da Seguridade Social brasileira representa, sem dúvidas, um grande avanço na trajetória desta política, entretanto, em 1988 seu campo ainda não estava amadurecido como o da saúde e da previdência social que contavam com o apoio dos movimentos sociais (SPOSATI, 2018) o que torna a trajetória pela sua legitimação como direito um pouco mais obstaculizada.

Importante ressaltar que mesmo com os avanços trazidos pela Constituição, os objetivos propostos pela redemocratização não foram alcançados em sua totalidade, pois as forças antagônicas que atuavam no período impuseram uma “transição pactuada” que não representa uma escolha deliberada dos atores políticos.

(...) o processo político teve uma expressiva potência de destruição da ditadura, mas não teve igual potência para democratizar o país. Houve seguramente avanços em termos democráticos. O país tornou-se uma democracia, “revolucionou-se” em termos políticos, mas permaneceu distante da vida democrática plena. Os processos e transformações sociais que estiveram na base da luta contra a ditadura complicaram a passagem da redemocratização para a democratização e de certa maneira atropelaram o pensamento de esquerda e o esforço de inovação que estavam sendo gerados nas décadas de 1970 e 1980. (CHAUÍ&NOGUEIRA, 2007, p.207)

A Seguridade Social brasileira mistura o modelo de seguro social bismarckiano e o modelo de Beveridge que segue na perspectiva da universalização (BOSCHETTI, 2006). Isso porque a Previdência Social tem caráter contributivo, ou seja, para se ter acesso a ela são necessárias contribuições prévias por um tempo determinado, a depender de cada benefício previdenciário. Enquanto a Saúde tem caráter universal e gratuito, qualquer cidadão tem direito a acessar o Sistema Único de Saúde (SUS). Já a Assistência Social, embora também não dependa de contribuições prévias diretas assim como a Saúde, tem certa limitação quanto à universalidade, pois apesar de o texto constitucional trazer um ideário ampliado em seu artigo 203: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar (...)” (BRASIL, 1988), a LOAS e demais legislações e normativas seguintes, reduzem a amplitude colocada na CF. Desta forma, percebe-se que as ações nesse campo, direcionadas “a quem dela necessitar”, configuram-se como ações fragmentadas que têm como foco a extrema pobreza e as expressões mais alarmantes da “questão social”.

A Constituição Federal de 1988 representa um marco importante na história do país, pois representa a democracia e a consolidação das lutas populares pela institucionalização de seus direitos civis, políticos e sociais. Entretanto, a política social, apesar das conquistas expressas na referida Constituição, ainda fica dividida entre a universalidade e a seletividade. Para a assistência social, a Carta Magna traduz um marco para esta política a partir do seu reconhecimento enquanto direito não contributivo e dever do Estado, assim como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, a qual estabelece a organização federativa na gestão da política de assistência social. A LOAS transforma o Conselho Nacional de Seguridade Social (CNSS)¹³ em Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), o que representa um passo importante na história da política. Entretanto, há uma lacuna quanto à LBA, pois a LOAS não estabelece destinos para tais instituições.

Não existiam referências aos serviços socioassistenciais públicos ou às obrigações da assistência social em face do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 1990. Muros de isolamento, histórias fragmentadas e aparatos centralizados e autoritários mantinham-se. O baixo acúmulo de forças coletivas no âmbito da assistência social não se mostrou com força para alterar a tradição (SPOSATI, 2018, p.2319)

¹³ O CNSS foi previsto pela Lei nº 8.212/91. Entretanto, o órgão em si foi criado durante o governo de Getúlio Vargas por meio do Decreto-Lei nº 525, de 1º de julho de 1938, mas à época possuía uma competência que se referia apenas à assistência social.

O cenário político e econômico dos anos seguintes não possibilitou a implementação das diretrizes propostas pela Constituição e pela LOAS¹⁴. Apenas em 2005 é criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), logo após a publicação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, cujo objetivo principal é organizar o conteúdo específico da assistência social, consolidando o modelo de gestão compartilhada (COSTA *et al*, 2017).

Esse cenário não é exclusivo do Brasil, mas se articula ao contexto mundial de crise do capital a partir da década de 1970 e que repercute intensamente no Brasil na década de 1990. A saída para esta crise foi a chamada restauração do capitalismo, organizada em três frentes: reestruturação produtiva, financeirização e (contra) reforma do Estado com a adoção da pauta neoliberal (BEHRING, 2008).

O avanço do neoliberalismo no país abre espaço para que as práticas conservadoras em relação à Assistência Social ressurgam, se é que alguma vez tiveram desaparecido, pois a chamada “crise fiscal” teria como principal alvo os “gastos” em políticas sociais. Dessa forma, há grande incentivo ao voluntariado e à filantropia. Exemplo desse retorno de práticas conservadoras é a nomeação da então primeira-dama Rosane Collor para a presidência da LBA, assim como Ruth Cardoso que esteve à frente do programa Comunidade Solidária. É o retorno ao primeiro-damismo de Darci Vargas e a retomada da perspectiva da filantropia para a assistência social, não sendo possível implementar o modelo inscrito na Constituição Federal.

A agenda neoliberal destaca a importância do Estado mínimo, ou seja, o mercado deve se autorregular. Partindo desse argumento, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) ascendeu com a bandeira da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, que, criticando o modelo burocrático anterior vigente desde Vargas, propunha uma nova perspectiva para a gestão pública. Esse modelo gerencial baseava-se em princípios da administração privada como qualidade e produtividade e fiscalização da gestão contábil e orçamentária através da responsabilização fiscal (SENNA *et al*, 2017). O governo FHC também implementou reformas na previdência social e na legislação trabalhista, além de abrir espaços para o capital estrangeiro e privatizações em massa de grandes empresas como a Vale do Rio Doce e a

¹⁴ O primeiro projeto da LOAS aprovado pelo legislativo foi vetado por Collor em 1990, sob a afirmação de que de que a proposta não estava vinculada a uma assistência social responsável. Nos anos de 1991 e 1992 os escândalos da Era Collor adiaram a gestação da LOAS, como denomina Sposati (2011), por um motivo de força maior: o *impeachment* do presidente. É então no governo de Itamar Franco que novos projetos de lei são enviados e as forças sociais se unem em torno do projeto de Lei nº 3.154/92 dos deputados Eduardo Jorge, José Dirceu, Jandira Feghali e Maria Luiza Fontenelle. Contudo, a proposta ainda não é aprovada e o presidente Itamar formula novo projeto de lei para aprovação no legislativo. Ocorreram diversos movimentos para discussão da proposta e somente em 07/12/1993 a LOAS vira lei. Para mais detalhes do processo, ver Sposati (2011): A menina LOAS.

Companhia Siderúrgica Nacional (CSN).

Outra pauta desse “novo” Estado era a descentralização¹⁵, que assume no período, dentre outras características, o caráter de desresponsabilização do Estado pelas políticas sociais, incentivando as iniciativas privadas como previdência complementar, planos de saúde e organizações não governamentais, configurando a mercantilização dos serviços sociais, já que o alvo da Reforma Gerencial foram as políticas sociais tidas como grandes responsáveis pela crise no país.

Sendo as políticas sociais e o “enxugamento” do Estado, os principais, mas não únicos pontos de ataque da Reforma Gerencial, como supracitado, houve um *boom* do chamado terceiro setor, que seriam as organizações não governamentais (ONGs), fortemente incentivadas durante o governo de Fernando Henrique, ainda mais com o Programa Comunidade Solidária, em substituição à LBA, conduzido pela primeira-dama Ruth Cardoso. Esse Programa tinha como objetivo “contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social” (CARDOSO, 1997, p.3). Mais uma vez a assistência social se encontra fragilizada enquanto direito social, subsumida à benevolência e caridade. As ONGs ganham protagonismo nas ações do Comunidade Solidária, legitimadas pelo governo federal, como nota-se através da posição do Ministro Bresser Pereira que foi o responsável por gerir a referida reforma:

(...) esse tipo de entidade, além de se constituir em um espaço intermediário entre o Estado e o mercado, contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, é mais eficiente e garante melhor qualidade para a realização destes serviços do que as organizações estatais ou privadas. (PEREIRA, 1998, p. 235)

Os anos 2000 assistem à ascensão de um novo programa de governo e uma coalizão governista pautada no chamado neodesenvolvimentismo, que segue o modelo neoliberal, porém com uma pauta que tenta combinar o crescimento econômico e a redução da pobreza através de políticas compensatórias (MOTA&AMARAL, 2017). Pode-se dizer que os governos do PT (2003-2016), principalmente os anos de Lula (2003-2010), caracterizaram um

¹⁵ Importante frisar que a pauta da descentralização ganhou destaque no período da redemocratização, como forma de romper com o Estado autoritário e centralizador por meio do reordenamento das políticas sociais que respondessem à demanda da sociedade por maior equidade e alargamento da democracia social. “No plano institucional, objetivos desse teor sustentaram proposições de descentralização, maior transparência e *accountability* dos processos decisórios, acompanhados do reforço da participação social – grandes ideias-força que fechavam o círculo da democratização do Estado.” (DRAIBE, 2003, p.69). Não foi essa a perspectiva da descentralização utilizada na Reforma Gerencial do Estado no governo FHC.

período de conciliação de classes, em que os banqueiros lucravam e paradoxalmente alcançaram-se taxas de redução da extrema pobreza jamais vistas na história do país. Contudo, isso só foi possível devido ao alto preço das *commodities* no mercado internacional. (BARREIRA & BOTELHO, 2016). Em linhas gerais, os defensores desse modelo apontam a necessidade de se explorar os recursos naturais mediante a apropriação dos lucros para financiar o Estado e seus programas sociais, com fins de legitimar a produção destrutiva da natureza sob a justificativa de criação de novos postos de trabalho e o combate à pobreza (MOTA, 2012). Entretanto, observa-se que em matéria de redução das desigualdades sociais o neodesenvolvimentismo falhou miseravelmente, apesar da redução da pobreza, pois segundo a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, 2010), “no Brasil, os 10% mais ricos concentram 50,6% da renda, enquanto os 10% mais pobres ficam com apenas 0,8%” (IBIDEM, 2012, p.6).

Durante este período, as políticas sociais conquistaram maior espaço na agenda governamental do país. Esse espaço foi alcançado com muita luta por parte da população e a proteção social no Brasil caminhava pouco a pouco. No campo da assistência social, foi promulgada a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004 e em 2005 foi implantado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que deu materialidade à definição de um sistema descentralizado e participativo para a assistência social através da Norma Operacional Básica que instituiu o SUAS, como resultado da Resolução nº 130/2005 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

O texto da PNAS (2004), recuperando o conteúdo da LOAS, traz alguns princípios e diretrizes que orientam a atuação da política de assistência social, sendo mister a responsabilidade do Estado em relação a organizações privadas:

Marcada pelo caráter civilizatório presente na consagração de direitos sociais, a LOAS exige que as provisões assistenciais sejam prioritariamente pensadas no âmbito das garantias de cidadania sob vigilância do Estado, cabendo a este a universalização da cobertura e a garantia de direitos e acesso para serviços, programas e projetos sob sua responsabilidade. (BRASIL, 2004, p.32).

Isso porque para que os direitos se efetivem são necessárias ações concretas, reorganização institucional e comprometimento do Estado em cumprir com as novas diretrizes, de maneira a transformar o direito legal em direito legítimo. (BOSCHETTI & TEIXEIRA, 2004).

Um dos princípios da PNAS trata da universalização dos direitos sociais, que significa primeiramente a garantia da cobertura universal e gratuita a todos aqueles que se enquadram nos critérios de acesso estabelecidos. Por outro lado, significa também promover o acesso dos usuários da assistência social às demais políticas públicas, pois a assistência social é uma política setorial que não tem a capacidade (nem a função) de dar respostas ao enfrentamento da pobreza, risco social e vulnerabilidades socioeconômicas. Para tal alcance é necessário que todos os processos que envolvem a política em tela, desde o planejamento, execução até a avaliação, sigam as diretrizes propostas, sendo o poder público a principal ferramenta de respaldo e articulação para que isso ocorra, promovendo condições objetivas para que a população usuária seja atendida em sua integralidade no acesso aos direitos sociais.

A assistência social e demais políticas sociais instituem, assim, um sistema de proteção social que deve ser contínuo, sistemático, planejado, articulado, com recursos garantidos no orçamento público das três esferas governamentais, com ações complementares entre si, evitando o paralelismo, a fragmentação e a dispersão de recursos. (BOSCHETTI & TEIXEIRA, 2004, p.3)

É importante destacar que a assistência social, sendo uma política social, é permeada por contradições, conforme já discutido anteriormente, visto que a sociabilidade capitalista deposita na política social a função de “controlar” a classe trabalhadora para manter o seu regime de acumulação e reprodução do capital. Por outro lado, também a política social é uma ferramenta das classes dominadas para acesso a direitos, o que pode significar a possibilidade de organização popular rumo à superação da ordem burguesa. O caso da assistência social é emblemático, pois ela assume centralidade no âmbito da seguridade social. Mota (2010) aponta que tal política assumiu o caráter estruturador da seguridade social brasileira e não mediadora de acesso a outras políticas e direitos, pois ao passo em que se avançam as iniciativas de privatização e mercantilização da saúde e previdência social, amplia-se a intervenção da assistência social como política não contributiva, não sendo possível estruturar uma política de seguridade social nas formas de um mecanismo amplo e articulado de proteção social. Nesta linha, a assistência social se transforma “num novo fetiche de enfrentamento à desigualdade social, na medida em que se transforma no principal mecanismo de proteção social no Brasil” (MOTA, 2010, p.134).

O texto da Constituição Federal de 1988 traz conceitos de seguridade pautados na universalidade, mas abre brechas para iniciativas privadas, como é o caso dos planos de saúde e previdência privados. Desta forma, considerando as mudanças no mundo do trabalho, os

trabalhadores assalariados ou empreendedores que podem pagar, passam se distanciar do sistema público em direção ao privado e o Estado “enxuga” os investimentos em políticas sociais em prol da mercantilização dos serviços. Os serviços sociais públicos, portanto, se direcionam aos desempregados que perderam vínculo com a seguridade social contributiva (previdência social), sendo necessário acionar “outras redes de segurança, mais precisamente a assistência social” (PAIVA, 2006, p.14).

Os anos 2000 foram marcados pelas chamadas políticas de enfrentamento da pobreza, que tiveram destaque nos governos petistas, sendo suas maiores expressões o Programa Bolsa-Família, atualmente substituído pelo Auxílio-Brasil, e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Essa centralidade é, em grande medida, resultado das recomendações dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, cuja tendência se relaciona à padronização de métodos para traçar linhas de pobreza como fonte de estatística e priorizar a distribuição de recursos públicos, criando a ideia dos merecedores e não merecedores da intervenção das políticas sociais, restando aos não merecedores a criminalização, que remonta às antigas Leis dos Pobres inglesas.

Simplificadamente, podemos dizer que aos merecedores são concedidas políticas compensatórias, aos não merecedores um leque de criminalizações que aprofundam o que Wacquant (2002) chamou de Estado Penal. Na mesma direção, José Paulo Netto (2013, p. 429) observou que, “a articulação orgânica de repressão às “classes perigosas” e assistencialização minimalista das políticas sociais dirigidas ao enfrentamento da “questão social” constitui uma das faces contemporâneas mais evidentes da barbárie atual” (FREIRE *et al*, 2020, p.28)

Desta forma, a assistência social é transformada no principal instrumento de enfrentamento da pauperização, em que mais do que uma política de seguridade, se constitui num mito social (MOTA, 2010), pois as demandas sociais são tratadas enquanto processos de “exclusão” que devem ser resolvidos pelos programas de “inclusão” da assistência social, ocultando a essência da questão social. Os fenômenos sociais são vistos enquanto problemas isolados e não como resultado da organização capitalista exploradora e intrinsecamente desigual.

Nos anos 2000 a prioridade da assistência social se voltou aos programas de transferência de renda, de maneira a focalizar os segmentos mais pobres da sociedade e imprimir outro desenho à política. Sitcovsky (2010) aponta que as transformações decorrentes da busca capitalista por novos horizontes de acumulação engendraram na seguridade social a mediação do *indivíduo consumidor* e do mercado em substituição ao cidadão e ao Estado. Nesse contexto,

as políticas de transferência de renda apresentam-se enquanto instrumento neoliberal para a reprodução material e social da força de trabalho, pois através delas torna-se possível o acesso (ainda que restrito e precário) a bens e serviços para aqueles em que não se garante o acesso ao trabalho. O autor também traz a reflexão sobre as fontes de recursos da assistência social, que tem como peso principal as contribuições sociais e não as contribuições sobre o lucro, por isso, deve-se ter cautela ao analisar as políticas de transferência de renda e sua relação com a redistribuição de renda no país.

Entretanto, isso não quer dizer que outras propostas presentes na PNAS não foram implementadas. Data do ano de 2005 a implantação do SUAS, que confere materialidade ao texto constitucional, reordenação e robustez à rede de serviços socioassistenciais (MOTA, 2010).

O objetivo aqui não é fazer uma análise dos governos com o intuito de eleger o pior e o melhor, porém, vale ressaltar que durante os governos de Lula, foi criada a percepção do real compromisso deste governo com a classe trabalhadora e pauperizada do país. É inegável a expansão de políticas sociais como a assistência social, saúde, educação e previdência social, bem como o importante papel da política de valorização do salário-mínimo. A partir de 2006, as ações do governo federal caminharam no sentido da construção de uma “nova estratégia de proteção social baseada no desenvolvimento econômico com estabilidade, distribuição da renda e convergência entre as ações universais e focalizadas” (FAGNANI, 2011, p.76). Contudo, durante esse período houve, de forma contraditória, o fortalecimento do agronegócio através da exportação de produtos primários cujos preços elevados se garantiam através de uma grande bolha especulativa, gerando altos lucros para ambos os setores: agrário e financeiro.

Em uma pesquisa realizada por Boschetti e Teixeira (2004), ainda anterior ao SUAS, as autoras destacam aspectos da seletividade e focalização da política de assistência social no Brasil. Uma das reflexões apresentadas por este estudo é de que ao longo de dez anos desde a publicação da LOAS, o princípio da universalidade foi subjugado pela política neoliberal em prol de ajustes fiscais e políticas monetaristas. A agenda neoliberal impôs limites à expansão da assistência social visto que prezou pelos interesses econômicos em detrimento das demandas sociais.

Sendo assim, as autoras pontuam que ao invés da universalização, foram implementadas políticas baseadas na seletividade e focalização. Para chegar a essa conclusão, as autoras ponderaram a natureza desses conceitos. É crucial o entendimento de que a universalização dos serviços não se dá de maneira automática e que em certa medida é necessário priorizar

dentro de um universo de fenômenos aquelas situações que demandam atendimento emergencial, mas visando à extensão do acesso de acordo com a ampliação de condições objetivas para tal. Desta maneira, a focalização pode ser compatível com a universalização.

Já a seletividade, carrega a perspectiva da eleição, esgotando-se em seus critérios de menor elegibilidade em um horizonte restrito para o acesso direcionado. Portanto, quando associada à seletividade, a focalização assume um caráter restritivo e contrário à universalização.

A focalização passa a ser negativa quando, associada à seletividade, restringe e reduz as ações. Tais questões não decorrem de um preciosismo conceitual. Sua importância e significado derivam do fato de que tais conceitos têm sido utilizados operacionalmente para caracterizar ou orientar as políticas sociais e mais especificamente a assistência social. (BOSCHETTI; TEIXEIRA, 2004, p.4)

No bojo dos marcos da assistência social no Brasil, o SUAS se apresenta enquanto agente organizador desta política de maneira a articular as três esferas governamentais: união, estados e municípios. Na LOAS, já estava prevista esta articulação, contudo, o cenário dos anos seguintes resultou em “arranjos organizacionais pouco consistentes e em transferência de responsabilidades” (COUTO, 2009). Os municípios, principais agentes operacionalizadores da assistência social se depararam com a transferência de responsabilidade sem a reforma tributária devida, resultando em escassez de recursos para execução. Esse movimento de municipalização implicou na falta de clareza a respeito das atribuições dos governos estaduais (COSTA *et al*, 2017), enquanto “imperava a centralização da política na esfera federal e a execução dos programas e serviços vinculados a uma única fonte de financiamento” (COUTO, 2009, p.206).

A NOB-SUAS estabelece a estrutura desse sistema orgânico dialogando com a LOAS e a PNAS, apresentando as diretrizes, objetivos, os níveis de gestão (municipais, estaduais e federal), os instrumentos de gestão, tendo como exemplo a formulação do Plano de Assistência Social (também nos três níveis federativos), as instâncias de articulação, pactuação e deliberação e o financiamento (BRASIL, 2005). A divisão das proteções em básica e especial (média e alta complexidade), a apresentação dos instrumentos de gestão, o estabelecimento das instâncias como as Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e tripartite (CIT), e a ampliação das fontes de financiamento da assistência social e do cofinanciamento entre os entes federados, são algumas das importantes conquistas que o SUAS¹⁶ inaugura. Ainda assim,

¹⁶ Uma análise mais detida sobre o SUAS no que se refere a sua rede de serviços será apresentada no próximo capítulo.

obstáculos de diversas ordens se colocam à efetivação da materialidade da política de assistência social, como as já discutidas concepções de focalização combinadas à seletividade, resultando na restrição do acesso, criminalização e culpabilização da pobreza.

A assistência social, assim como as demais políticas sociais inscritas na sociedade capitalista é atravessada por contradições. A criação de um sistema único para a política é sem dúvidas um grande avanço no sentido da ampliação do acesso aos direitos sociais, ainda que dentro dos marcos do capitalismo. Entretanto, dado o contexto de intensificação da crise do capital e agudização das expressões da questão social, a assistência social foi tratada como principal mecanismo de enfrentamento das desigualdades sociais engendradas pela ordem do capital, assumindo um papel que vai além da prática e política de proteção social, constituindo-se em um fetiche social (MOTA, 2010).

Essa consideração coloca a Assistência Social numa relação direta com as desigualdades sociais, fruto das contradições dessa sociedade. Razão que permite pensar a Assistência Social como um mecanismo determinado pela esfera da produção material e robustecido no plano superestrutural como uma prática política. (MOTA, 2010, p.16).

O golpe parlamentar-midiático em 2016, que promoveu a ascensão de Temer ao poder, acelerou a ofensiva do neoliberalismo sobre as políticas sociais e na própria condução do Estado, com o objetivo de angariar recursos para o setor financeiro, expressando o comprometimento estatal com a burguesia brasileira ultraneoliberal. Um exemplo foi a criação do Programa Criança Feliz, que traz como princípio central a promoção do desenvolvimento da primeira infância e pretende articular suas ações ao SUAS no sentido da proteção às famílias e gestão compartilhada e descentralizada. No entanto, essa proteção à família relaciona-se mais à responsabilização desta e da sociedade civil pelo cuidado com as crianças do que com o sentido de proteção inscrito no SUAS. Novamente, isso implica na omissão/ diminuição do papel do Estado no âmbito da proteção social, contribuindo para a culpabilização da pobreza e fortalecimento de discursos meritocráticos.

Para além disso, é mister apontar os retrocessos trazidos com a Emenda Constitucional 95/2016, conhecida como a PEC do fim do mundo, a qual congela os gastos primários por 20 anos, implicando diretamente no financiamento das políticas sociais. Com a eleição de Bolsonaro no ano de 2019, o projeto ultraneoliberal e ultraneoliberal segue seu curso, aprofundando as desigualdades sociais, os discursos de ódio e a desresponsabilização do

Estado com a proteção social, sob a justificativa da estabilidade econômica frente ao ajuste fiscal.

O caráter ideológico presente nesse governo tem incidido, entre outras áreas, na supervalorização do aspecto econômico em detrimento das demais políticas públicas. Sendo assim, a histórica disputa pelo fundo público se intensifica e revela o caráter burguês conservador do Estado, o que pode ser percebido através do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023, cuja “ênfase dos programas finalísticos concentra-se no Eixo econômico, que reúne 65,6% do total dos quase 7 trilhões previstos para os 4 anos, priorizando a gestão eficiente e equilíbrio dos gastos, típico da política ultraliberal” (BEHRING *et al*, 2020, p. 111). Para além disso, a “implementação de um projeto ultraneoliberal, tem como sua contraface um projeto ultraneoliberal” (BORGES *et al*, 2020, p.71), visto a ascensão dos discursos de ódio, preconceito, discriminação e até mesmo de extermínio contra grupos que lutam por igualdade de direitos e são atores importantes na formação de pensamentos críticos sobre temáticas que foram engessadas e tidas como dogmas pela sociedade conservadora.

Portanto, observa-se que a condução da assistência social segue pautada em perspectivas minimalistas, compensatórias e focalizadas, sustentadas pelo discurso da estabilidade econômica. E faz-se imprescindível ressaltar que o verdadeiro patamar de direito emancipatório só será possível a partir da superação da ordem do capital.

No próximo capítulo será apresentado o debate sobre o PAEFI, a configuração do SUAS no município de Niterói e a influência do contexto da pandemia da Covid-19 na política de assistência social, considerando o legado herdado pela política de assistência social e o contexto social, político e econômico mais amplo discutido até aqui.

CAPÍTULO III: Uma aproximação com o PAEFI: breve panorama sobre esse serviço de média complexidade e a pandemia da Covid-19

Inicialmente, esse capítulo tem como objetivo apresentar o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) referenciando as legislações e orientações do serviço, bem como reflexões teóricas sobre o tema. Em um segundo momento, sendo o município de Niterói o escolhido como lócus para a realização da pesquisa, serão apresentados alguns elementos sobre a implantação do SUAS no município como um dos fatores que incidem na reflexão sobre o PAEFI. E, por fim, serão realizadas discussões e reflexões acerca da pandemia da Covid-19 e seus impactos na proteção social de média complexidade, bem como as medidas tomadas em âmbito federal e municipal, no caso de Niterói.

3.1 Conhecendo o PAEFI: previsões legais e orientações técnicas

De acordo com as legislações do SUAS, as chamadas proteções afiançadas (BRASIL, 2004) se dividem em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, a última ramificando-se em Média Complexidade e Alta Complexidade. A Proteção Básica tem como principal, mas não único equipamento, o Centro de Referência de Assistência Social - CRAS, o qual atua na prevenção de situações de vulnerabilidade e risco social por meio do acompanhamento das famílias residentes em seu território de abrangência. Já a Proteção Especial, dividida em média e alta complexidade, busca atender, acompanhar e orientar famílias em situação de risco social e/ou violação de direitos (BRASIL, 2004). Entre os equipamentos da proteção social especial encontram-se os CREAS e o Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (CENTROPOP) (média complexidade) e as unidades de acolhimento institucional (alta complexidade).

Apesar de a proposta trazida pela PNAS quanto à divisão dos níveis de proteção ter como objetivo organizar o SUAS, na prática o que se percebe é a fragmentação das demandas dos usuários e classificação dos mesmos enquanto “usuários PSE” e “usuários PSB”, podendo gerar dificuldades no acompanhamento conjunto pelos serviços.

Neste trabalho, como o objeto se relaciona ao Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) ofertados pelos Centros de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), apresentamos uma breve caracterização deste equipamento.

O CREAS é um equipamento da proteção social especial de média complexidade, identificado como:

(...) unidade pública estatal de abrangência municipal ou regional que tem como papel constituir-se em locus de referência, nos territórios, da oferta de trabalho social especializado no SUAS a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos. Seu papel no SUAS define, igualmente, seu papel na rede de atendimento (BRASIL, 2011, p. 23)

De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (Brasil, 2009), o CREAS é responsável por ofertar os seguintes serviços:

- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
- b) Serviço Especializado em Abordagem Social;
- 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.

O PAEFI, tal como preconizado pela LOAS, pela PNAS e pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, apresenta-se enquanto serviço da proteção social especial de média complexidade. Conforme já apresentado, este serviço compreende o apoio, orientação e acompanhamento a indivíduos em situação de violação de direitos, visando desenvolver ações de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, bem como ao rompimento do ciclo que reproduz a violência e articular, caso necessário, serviços socioassistenciais, órgãos do Sistema de Garantia de Direitos, sistemas de justiça e rede intersetorial composta pelas demais políticas públicas, em razão de sua complexidade (BRASIL, 2009).

Faz-se necessário contextualizar o período anterior à Tipificação, no sentido de compreender como eram atendidas as demandas hoje encaminhadas ao PAEFI, visto que o serviço passou a existir nos moldes acima destacados a partir de 2009, com a promulgação de tal normativa. Em 2001, ainda anterior ao SUAS, foi criado o Programa Sentinela como instrumento de estruturação do atendimento a crianças e adolescentes em situação de violência sexual, por meio da criação de Centros de Referência para implementar tal programa, cuja função se relaciona à articulação de órgãos governamentais e não governamentais para a formulação de um pacto materializado na criação de um Plano Estadual e Municipal de enfrentamento à violência infanto-juvenil (NERY & GOMES, 2013). Posteriormente, em 2004, esse programa se expandiu, tornando-se o Programa de Enfrentamento à Violência, ao

Abuso e à Exploração Sexual, que, por sua vez, pode ser considerado o embrião do PAEFI (GOMES & VIDAL, 2013).

A criação do PAEFI, portanto, significou a ampliação do atendimento a situações de violação de direitos, anteriormente restrito ao âmbito dos direitos da infância e adolescência, passando a ter como público-alvo toda e qualquer pessoa que vivencia situações de violência, independente de faixa etária, gênero, orientação sexual ou classe social. Entretanto, conforme será discutido mais à frente, essa violência tem se restringido à violência doméstica ou intrafamiliar. Neste cenário, Gomes & Vidal (2013) sinalizam a prioridade conferida ao PAEFI na reestruturação da Proteção Social Especial no âmbito do SUAS, através do aumento da oferta de cofinanciamento federal para a implantação de CREAS no território nacional.

O Caderno de Orientações Técnicas do CREAS (2011) indica a quantidade de equipamentos por município considerando seu porte. Para os municípios de pequeno porte I (até 20 mil habitantes), o atendimento é feito através de CREAS Regional¹⁷ ou através da implantação de um CREAS municipal quando a demanda local justificar. Para os municípios de pequeno porte II (20.001 a 50 mil habitantes) e médio porte (50.001 a 100 mil habitantes) a indicação é de implantação de ao menos 1 CREAS. Já para os municípios de grande porte, metrópoles e DF (a partir de 100.001 habitantes) deverá ser implantado 1 CREAS a cada 200 mil habitantes.

Entretanto, a ampliação do número de equipamentos se contrapõe ao desafio da qualificação dos gestores e técnicos que atuam no serviço. Em 2011, foi lançado o Caderno de Orientações Técnicas dos CREAS, como já citado, mas até o momento ainda não há um Caderno de Orientações Técnicas para o PAEFI, como existe para o PAIF (proteção básica). As situações atendidas pelo PAEFI carregam enorme complexidade, visto que a violência se manifesta de diferentes maneiras na vida dos usuários que, por sua vez, também são formados por múltiplas determinações. As autoras Gomes & Vidal (2013) identificaram como alguns dos principais questionamentos acerca da atuação no PAEFI:

complexidade de atender diferentes segmentos sociais e tipos de violência por uma mesma equipe; o atendimento da vítima e do agressor na mesma unidade; a necessidade de aprimorar o acompanhamento familiar, com a referência e contrarreferência nos encaminhamentos; a articulação com os demais serviços e políticas públicas; as confusões de papéis e sobreposições de responsabilidades com

¹⁷ Estes equipamentos podem estar instalados em municípios de Pequeno Porte II, Médio Porte, Grande Porte Metrópoles e DF com o objetivo de atender às demandas de municípios de Pequeno Porte I que não tenham nenhum CREAS, conforme exposto no Caderno de Orientações Técnicas dos CREAS (2011).

o Sistema de Justiça, que confunde o papel protetivo do PAEFI com o de responsabilização do Sistema de Justiça; as dificuldades na construção e efetivação de fluxos e protocolos de atendimento junto às demais políticas sociais e aos órgãos de defesa de direitos; e o papel do PAEFI na oferta pelo CREAS do Serviço de Proteção Social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC) (GOMES&VIDAL, 2013, p.15)

Um dos principais desafios postos aos CREAS e ao PAEFI reside na criação de uma identidade própria. A herança da função do Programa Sentinela implica aos CREAS a responsabilidade de acompanhamento e atendimento às famílias, além da construção de estratégias políticas de ação para o enfrentamento e prevenção de situações de violência (NERY & GOMES, 2013), sendo por muitas vezes responsabilizado prioritariamente pelos casos de violação de direitos. O conteúdo do Caderno de Orientações Técnicas alerta para que os CREAS não preencham lacunas deixadas pela ausência de atendimento de outras políticas e do sistema de justiça, bem como não assumam o papel de investigação dos autores de violência, visto que as suas ações devem ser pautadas pelos princípios e diretrizes da PNAS. Em outras palavras, é necessário afirmar o seu papel enquanto agente de proteção social em sua matéria específica e não como agente de fiscalização ou anexo de outros equipamentos e serviços da rede, como aponta Cordon (2022, p. 163):

O CREAS tem sido reconhecido de forma diferenciada e controversa. Ora ele é identificado como um órgão de fiscalização que atua na perspectiva do enquadramento, referenciado ao campo sociojurídico; ora como anexo do Conselho Tutelar por trabalhar com violação de direitos; ora como o CRAS como um equipamento que vai ofertar benefícios socioassistenciais; ora como um lugar sujeito a inespecificidade, destinado a atender diversas demandas não atendidas pela rede. Essa confusão contribui para fragilizar a identidade desta instituição na perspectiva da assistência social como política de proteção social e gerar prejuízos às ações de acompanhamento.

Quando se fala em assistência social, algumas categorias são bastante utilizadas e é importante delimitar a perspectiva adotada sobre esses conceitos quando empregados. Entre esses conceitos estão o de vulnerabilidade e risco social¹⁸, que merecem ser aqui problematizados, visto que estão presentes nos documentos normativos da política sendo principal causa procura e/ou encaminhamento para acesso aos direitos socioassistenciais.

A PNAS caracteriza como vulnerabilidade social situações que geram ou podem gerar processos de exclusão social de famílias e indivíduos que vivenciam cenários de pobreza, privação, seja por falta de acesso à renda, precário ou nulo acesso a serviços públicos e/ou

¹⁸ Outras categorias embasam a atuação da política de assistência social. Neste estudo foram promovidas reflexões sobre essas duas pela relação direta que elas têm com o objeto de estudo, o PAEFI.

fragilização de vínculos familiares e comunitários que desencadeiam falta de pertencimento social e discriminações das mais diversas naturezas (BRASIL, 2004). Desta forma, a partir dos processos gerados pela vulnerabilidade social, as famílias e indivíduos serão direcionados aos serviços das proteções afiançadas.

Partindo da perspectiva crítica, todas essas situações não são de responsabilidade individual ou das famílias, mas são resultado da organização social capitalista que produz e reproduz a desigualdade social. Isso porque a base desse sistema é a separação entre duas classes, a burguesia e o proletariado, cuja relação capital/trabalho gera cada vez mais lucro e poder para uma classe e em contrapartida torna a outra classe progressivamente mais vulnerabilizada (NETTO & BRAZ, 2012), pois “a produção capitalista não é tão-somente a produção e reprodução de mercadorias e mais-valia: é produção e reprodução de relações sociais” (IBIDEM, 2012, p.149).

Já o conceito de risco social relaciona-se com a probabilidade de determinado evento acontecer na vida de um indivíduo ou um grupo, podendo, portanto, atingir a qualquer sujeito social. O conceito de risco inicialmente surgiu no campo da saúde e posteriormente foi sendo incorporado por outras áreas do conhecimento e o que se percebe é a tendência de “responsabilização individual tanto pela própria produção quanto pela gestão do próprio risco, reforçando a tendência de culpabilização dos sujeitos pelo modo de andar a vida” (SENNA *et al*, 2022, p. 8). As situações de vulnerabilidade social acima pontuadas podem ser um fator importante que resulta em riscos pessoais e sociais devido à ausência de condições objetivas, e até mesmo subjetivas, de superar e prevenir tais eventos. Sendo assim, entende-se que a razão primordial que engendra as situações de risco e vulnerabilidade social está situada no âmbito macrossocietário, por isso, o uso de tais conceitos não deve estar descolado da perspectiva estrutural de organização da sociedade nos moldes do capitalismo. Contudo, este é um desafio a ser enfrentado no campo da intervenção da política de assistência social, visto que são conceitos em disputa e que carregam consigo diferentes interpretações.

Desta forma, a entrega final dos serviços do SUAS está diretamente relacionada, ao menos em parte, ao entendimento que os/as profissionais que implementam os serviços possuem de tais conceitos, podendo ser ou no sentido de reafirmar práticas conservadoras, culpabilizadoras, estigmatizantes e focalizadas “como se o suporte ofertado através de programas e serviços cuja focalização está centrada em famílias e indivíduos (...) e sujeitos a descontinuidades pudesse ser suficiente para alavancar potencialidades que viriam a conferir autonomia aos usuários” (IBIDEM, 2022, p.11), ou no sentido da produção de reflexões e

intervenções mais ampliadas e críticas que apontem que a maioria das situações específicas dos usuários estão inseridas em um contexto de totalidade e que nenhuma política ou conjunto de políticas será capaz de superá-las em sua integralidade.

O trabalho do PAEFI prevê diferentes intervenções voltadas ao fortalecimento da função protetiva das famílias e indivíduos através da promoção do acesso aos direitos no sentido da superação das situações de vulnerabilidade, risco social, violência e violação de direitos. Sendo assim, a TNSS (2009, p.18) aponta como usuários do PAEFI: famílias e indivíduos que vivenciam situações de violência por ocorrência de: violência física, psicológica e negligência; violência sexual (abuso e exploração); afastamento do convívio familiar por aplicação de medida socioeducativa ou medida de proteção; tráfico de pessoas; situação de rua e mendicância; abandono; trabalho infantil; discriminação em decorrência de orientação sexual e/ou raça/etnia; outras formas de violação de direitos decorrentes de discriminações/submissões a situações que provocam danos e agravos a sua condição de vida e os impedem de usufruir autonomia e bem estar; descumprimento de condicionalidades do PBF e do PETI em decorrência de violação de direitos. Diante da apresentação dos usuários do PAEFI é possível dizer que a concepção de violação de direitos adotada está primordialmente relacionada ao âmbito privado, doméstico. Não estão dispostas situações de violências e violações institucionais, por exemplo, corroborando com a ideia positivista/funcionalista que identifica os problemas sociais como responsabilidade do sujeito e de suas famílias, direcionando a ação do PAEFI à adequação dos usuários a um padrão comportamental e moral construído socialmente.

Já como objetivos do PAEFI, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009, p.18) elenca: a) contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; b) processar a inclusão das famílias no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme necessidades; c) contribuir para restaurar e preservar a integridade e as condições de autonomia dos usuários; d) contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; e) contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; f) prevenir a reincidência de violações de direitos. Duas dimensões se colocam como problemáticas em relação aos objetivos apresentados. A primeira se relaciona ao fato de atribuir ao PAEFI a superação e prevenção de situações de violação de direitos sem indicar metodologicamente como isso deve ser feito. Desta forma, abre-se espaço para interpretações diversas dos profissionais e gestores que implementam o serviço, podendo gerar ações limitadas a identificar famílias e indivíduos que perpetram violências. Por outro lado,

quando a perspectiva dos agentes implementadores segue a diretriz da proteção, o desafio se põe sobre a maneira como imprimir uma ação pautada na matéria específica de intervenção da assistência social e não representar unicamente uma via de articulação entre as políticas setoriais.

O segundo ponto problemático reside na essência dos objetivos em si, pois, como se pretende superar uma violação de direito e prevenir reincidências em uma sociedade essencialmente violadora? Sabe-se que a assistência social e o campo das políticas sociais como um todo são atravessados por contradições, conforme já discutido no capítulo II, cujos sujeitos estão em constante disputa. Um exemplo desta disputa pode estar representado pela atuação profissional dos trabalhadores do SUAS a partir de uma perspectiva crítica que revela em suas intervenções, seja com o próprio usuário, seja através de relatórios e outros documentos para a rede de serviços, a luta de classes infiltrada nos objetivos do PAEFI e da política como um todo, reforçando assim sua postura ético-política em relação ao projeto societário que luta para construir.

Da mesma forma, a TNSS (2009, p. 19) estabelece o trabalho social essencial ao serviço que abrange, dentre outras ações, o diagnóstico socioeconômico, o monitoramento e avaliação do serviço, a orientação e encaminhamento para a rede de serviços locais, a construção do plano individual ou familiar de atendimento, a orientação sociofamiliar, o atendimento psicossocial, a orientação jurídico-social, o acesso à documentação pessoal, a articulação da rede de serviços socioassistenciais, a articulação com os serviços de outras políticas setoriais, a articulação interinstitucional com demais órgãos do sistema de justiça, e a mobilização para o exercício da cidadania. Não foram expostas aqui todas as ações consideradas essenciais para o PAEFI, mas através da reflexão acerca das elencadas neste tópico, entende-se que este serviço dispõe de uma vasta gama de intervenções o que pode resultar em falta de identidade e especificidade das ações, caindo no limbo de encaminhar todas as demandas que não foram supridas pelas demais políticas e serviços.

Assim como estabelece os objetivos e as ações essenciais do trabalho social para o PAEFI, a TNSS (2009, p. 20) destaca o impacto social esperado com este serviço: a) redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; b) orientação e proteção social a famílias e indivíduos; c) acesso a serviços socioassistenciais e das políticas públicas setoriais; d) identificação de situações de violação de direitos socioassistenciais; e) melhoria da qualidade de vida das famílias.

Mais uma vez encontram-se aqui algumas concepções que podem carregar interpretações antagônicas. Esses impactos podem, sim, significar mudanças na vida dos usuários do serviço por meio do acesso a direitos e exercício da cidadania, promovido através da atuação do Estado que passou a identificar situações de violação de direitos e violência como um espaço de intervenção pública e não mais um “problema” a ser resolvido no âmbito privado. Por outro lado, podem indicar uma estratégia de governo da vida pelo Estado através da assistência social, por meio de sua “redução a objeto útil ao sistema político e econômico” (TOSCANO, 2019, p.38), ou seja, “a manutenção da histórica funcionalidade da assistência social na reprodução de desigualdades e no controle de segmentos da população” (SENNA *et al*, 2022, p.12).

A composição da equipe de referência, de acordo com as Orientações Técnicas (2011), considera que os recursos humanos de cada unidade devem ser dimensionados, considerando os serviços ofertados, a demanda por acompanhamento especializado e a capacidade de atendimento das equipes. Assim, a equipe de referência do CREAS, indicada na NOB-RH/SUAS (2011), deverá ser ampliada de acordo com a realidade do município/DF, considerando os índices de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, e a capacidade de atendimento de cada unidade. Desta forma, para cada 80 famílias atendidas em um município de grande porte, que é o caso de Niterói, como veremos adiante, os parâmetros para a equipe de referência são: 1 Coordenador, 2 Assistentes Sociais, 2 Psicólogos, 1 Advogado e 2 Auxiliares Administrativos.

Diante desta apresentação sobre o PAEFI, do ponto de vista do que é preconizado por suas normativas, nota-se que é um serviço carregado de complexidade, devido à natureza das demandas, por isso, trata-se de um serviço especializado. Entende-se, no entanto, que a construção de uma política, neste caso de um serviço, não se limita ao cumprimento das diretrizes traçadas pelo seu desenho normativo. Como já indicado, a perspectiva que orienta o estudo avaliativo aqui pretendido reconhece a implementação como um processo dinâmico, marcado por processos decisórios e afetado por elementos contextuais. Pela natureza ampla do PAEFI, para fins desta pesquisa, foram escolhidas quatro dimensões centrais para o desenvolvimento do estudo avaliativo, a saber: articulação com a rede intersetorial, articulação com os órgãos do sistema de justiça, acompanhamento familiar/ atendimento psicossocial e provisões (ambiente físico, recursos materiais e recursos humanos), conforme a Tipificação (2009).

Antes de apresentar e analisar os resultados encontrados, porém, é necessário contextualizar o município em que se descortina o estudo aqui desenvolvido.

3.2 O município da pesquisa: uma aproximação da história do SUAS em Niterói

Niterói é um município de grande porte, localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro, cuja área territorial é de aproximadamente 134 km². De acordo com o último Censo Demográfico (IBGE) disponível, em 2010 a população total de Niterói era de 487.562 de habitantes e a densidade demográfica 3.640,8 hab./km². Segundo informações desta mesma fonte (IBGE) estimou-se que em 2021 a população totalizava 516.981 de habitantes.

O município é constituído por cinco regiões administrativas, cuja população é caracterizada como totalmente urbana, com uma proporção de 53,68% mulheres para 46,38% de homens (IBGE, 2010). Tais regiões são formadas pelos seguintes bairros:

Quadro 05 - Bairros de Niterói por regiões administrativas.

| Região | Bairros |
|----------------|---|
| Praias da Baía | Charitas, Jurujuba, São Francisco, Santa Rosa, Vital Brasil, Cachoeira, Viradouro, Cubango, Pé Pequeno, Fátima, Centro, Morro Do Estado, São Domingos, Ingá, Gragoatá, Boa Viagem, Ponta D'Areia, Santana, Ilha Da Conceição, São Lourenço, Icaraí. |
| Norte | Engenhoca, Tenente Jardim, Baldeador, Santa Barbara, Caramujo, Viçoso Jardim, Barreto, Fonseca. |
| Oceânica | Itaipu, Itacoatiara, Maravista, Camboinhas, Cafubá, Santo Antônio, Jacaré, Engenho do Mato, Serra Grande, Piratininga, Jardim Imbuí. |
| Pendotiba | Badu, Sapê, Matapaca, Cantagalo, Maceió, Largo Da Batalha, Ititioca. |
| Leste | Muriqui, Rio Do Ouro, V. Progresso, Várzea Das Moças, Maria Paula. |

Fonte: DIAGNÓSTICO SOCIO ECONOMICO DE NITERÓI *Prefeitura de Niterói*. (Outubro, 2013).

Em termos de extensão territorial, observa-se que a região Oceânica é a maior do município, e a região Praias da Baía uma das menores, conforme demonstra o mapa abaixo:

Imagem 01 – mapa distritos administrativos de Niterói



Entretanto, apesar de não ser a maior em extensão territorial, a região Praias da Baía é a que concentra maiores níveis de renda e densidade populacional (ALBERNAZ, 2018). É também nesta região que se encontram as maiores favelas do município, em termos de população residente:

o Morro do Estado (4.073 hab.), próximo ao Centro da cidade, situado em uma área bastante comercial; o Morro do Palácio (1.851 hab.), entre os bairros do Ingá/São Domingos (classe média) e Boa Viagem (classe média e média alta); o Morro do Cavalão (2.302 hab.), localizado entre Icaraí e São Francisco, ambos bairros de classe média alta e alta; e o Preventório (5.744 hab.), em Charitas, bairro que congrega moradias de classe média (mais próximo à São Francisco) e comunidades ligadas a atividade pesqueira (próximo a Jurujuba) (IBGE/2010). (ALBERNAZ, 2018, p. 125).

Segundo informações do IBGE, em 2019 o município ocupava o 18º lugar no ranking da riqueza do país e 2º no estado do Rio de Janeiro, com PIB de R\$ 46.553.203,15 neste mesmo ano. A economia do município se destaca pelo comércio e prestação de serviços, além da construção naval. Em 2020, o salário médio mensal era de 3,1 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 37,7%. Nota-se que em comparação com os dados de 2016, houve aumento do desemprego no município, visto que a proporção de pessoas ocupadas neste ano era de 40,3%. Essa tendência acompanha a realidade nacional e até mundial. A emergência da pandemia ampliou o desemprego, mas essa já era uma realidade no país, agravada pela Reforma Trabalhista, produzindo recordes nas taxas de desemprego e de informalidade.

Em termos de alguns indicadores sociais, o Censo Demográfico de 2010 demonstra que 89,8% dos domicílios particulares permanentes do município de Niterói possuíam saneamento básico adequado. A coleta de lixo atendia a 99% dos domicílios, a cobertura da rede de

abastecimento de água abrangia 97,4% dos domicílios particulares permanentes e 92,1% das residências dispunham de esgotamento sanitário adequado.

A taxa de analfabetismo da população de 15 a 24 anos, no ano de 2010, era de 0,8%, de 24 a 59 anos era de 1,8% e com mais de 60 anos era de 5% (IBGE, 2010). Em relação aos níveis de pobreza, informações obtidas no MDS a partir dos dados do Censo Demográfico de 2010 indicam que 2,0% da população de Niterói encontrava-se abaixo da linha da pobreza extrema. Ainda de acordo com este Censo, 0,6% da população possuía rendimento mensal domiciliar *per capita* inferior a R\$ 70,00; 3,6% possuíam rendimento mensal domiciliar *per capita* de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo e 14% possuíam renda mensal domiciliar *per capita* inferior a $\frac{1}{2}$ salário-mínimo. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de Niterói era de 0,837 em 2010. Esse número é considerado elevado e para esse cálculo são considerados três aspectos: educação, saúde e renda.

É válido ressaltar que os dados estão defasados uma vez que o governo federal não realizou o Censo Demográfico em 2020 sob a justificativa de falta de orçamento em virtude do contexto de pandemia. Contudo, a indicação de que esse processo não ocorreria já dava sinais antes da decretação da crise, ratificando a falta de compromisso do governo federal com a situação de vida da população brasileira, visto que o Censo é uma ferramenta importante para construção de políticas públicas.

Contudo, apesar desses números positivos, o município apresenta alto índice de desigualdade, além de sofrer os impactos de um crescimento desordenado, aumento de ocupações irregulares e conseqüentemente aumento de pessoas vivendo em situação de vulnerabilidade social (COSTA, 2019). De acordo com as informações disponíveis no “Mapa da Pobreza e Desigualdade de Niterói”, observa-se que o município ocupa o 8º lugar no ranking dos maiores índices de Gini¹⁹ no estado do Rio de Janeiro e o 117º lugar em relação aos municípios brasileiros.

O município foi sede da capital do antigo estado do Rio de Janeiro até 1975, quando houve a fusão com o estado da Guanabara e a capital do estado foi transferida para a cidade do Rio de Janeiro. Em virtude desta condição, o município herdou uma considerável rede de serviços públicos, sendo referência para os municípios do entorno em diferentes setores sociais.

No ano de 2003, através do decreto nº 8.996/2003 o órgão gestor responsável pela assistência social em Niterói alcança o nome de Secretaria Municipal de Assistência Social.

¹⁹ O índice de Gini mede o grau de concentração de renda em determinado grupo social. Ele varia entre zero (igualdade perfeita) e um (desigualdade total).

Após a aprovação das normativas que propuseram uma nova organização da política de Assistência Social, o município de Niterói passou por alterações institucionais de forma a abarcar essa nova organização, sendo um dos municípios pioneiros da implantação do SUAS em âmbito nacional e adquirindo a habilitação para gestão plena²⁰ (SILVEIRA, 2008; SOUZA, 2011 *apud* SENNA, 2013). Nos anos iniciais, portanto, houve o trabalho de implantação dos CRAS e CREAS, bem como a reestruturação das Casas de Passagem e criação do Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTROPOP).

No âmbito da PSB, de acordo com pesquisa realizada por Moreira & Senna (2014), a implantação dos CRAS se deu em função do aproveitamento das estruturas já existentes, não havendo estudo ou diagnóstico territorial.

O município não tinha estrutura para construir novas unidades. Então, a opção foi por transformar aquilo que já existia, levando em consideração as unidades que estavam instaladas em regiões periféricas. Havia alguns locais em que funcionavam instituições terceirizadas em imóveis da prefeitura. Retomamos esses ambientes e instalamos as unidades dos CRAS que passaram a funcionar nestes espaços (Entrevista 12 *apud* MOREIRA & SENNA, 2014, p. 26)

Contudo, apesar do empenho do município em implantar o SUAS, registrou-se a forte presença das instituições de cunho privado prestando serviços na área da Assistência Social e a ausência de consonância entre a concepção desta política para alguns gestores e a concepção prevista pela PNAS e pelo SUAS, cenário que se altera ao longo dos anos até o dado encontrado no documento do Censo SUAS 2013 de que não há repasse dos“(...) recursos por convênios para ONG’S ou Entidades de Assistência Social” (NITERÓI,2013, *apud* SENNA *et al*, 2015²¹). Portanto, o processo de implantação do SUAS em Niterói ocorreu em meio a tensionamentos pautados no conservadorismo que gira em torno da política em foco.

Uma das autoras que pesquisou sobre a gestão pública do SUAS em Niterói é Schmidt (2015), que, em sua tese de doutoramento, analisou as atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Niterói (CMAS) entre os anos de 2005 a 2012. Na Ata de 06/03/2008, a autora destacou o seguinte trecho que demonstra a força das instituições privadas: “A

²⁰ De acordo com a NOB/SUAS de 2005, gestão plena é o “nível onde o município tem a gestão total das ações de assistência social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS” (BRASIL, 2005, p.26)

²¹ Em consulta à Subsecretaria de Assistência Social, foi identificado que, no ano de 2022, existem repasses de recursos por convênios para Organizações da Sociedade Civil no âmbito da alta complexidade, ou seja, vagas em acolhimento institucional.

Secretária expõe que acredita na execução indireta das ações e que a execução não deve mesmo ser realizada diretamente pelo poder público, mas deve se ter um quadro funcional para avaliar, monitorar”. (SCHMIDT, 2015, p. 224).

Outra questão a ser enfrentada para a implantação do SUAS em Niterói se relaciona aos recursos humanos. A criação dos CRAS, CREAS e demais equipamentos demandavam um número maior de profissionais para atuar no setor. No entanto, a forma majoritária de contratação adotada pelo município foram contratos temporários diretos com a SMAS ou por intermédio das ONG’s, que firmavam convênios para a execução dos serviços (SOUZA, 2015). A precariedade dos vínculos trabalhistas e os baixos salários contribuíram para uma recorrente rotatividade de profissionais no âmbito do SUAS, impactando negativamente na construção de um plano de trabalho continuado. Essas contratações foram alvo de constantes intervenções do Ministério Público e em 2008, foi realizado o primeiro concurso público para provimento de cargos no SUAS municipal (MOREIRA & SENNA, 2014).

O resultado das eleições de 2008 altera o cenário de força política da gestão da SMAS, pois o prefeito eleito era do partido da oposição ao governo anterior. Registra-se o esvaziamento da Secretaria, pois além da desvinculação do Programa Bolsa-Família da SMAS, que passou a ter ligação direta ao gabinete do prefeito, houve interrupção na continuidade dos serviços prestados. Remando na maré contrária do cenário nacional, durante esse período Niterói teve redução no número de CRAS, chegando a 7 (sete) em 2010. (IBIDEM, 2014).

Contudo, no ano de 2008 é criado o primeiro CREAS no município, o que representou grande importância para a população enquadrada para o atendimento de média complexidade, conforme a PNAS e o SUAS. Anteriormente à criação do CREAS, o serviço de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência, exploração, negligência ou outras formas de violação de direitos, era prestado através do Programa Sentinela²². Após a sua criação, o CREAS desempenhava três principais serviços: atendimento de pessoas em situação de rua, enfrentamento à violência doméstica e exploração sexual e acompanhamento de medidas socioeducativas (FERREIRA, 2013). Neste mesmo estudo, Ferreira (2013) aponta que após a

²² O Programa Sentinela, de abrangência nacional, foi aprovado pela portaria n.º 878 de 03/12/2001. A fim de implementá-lo em Niterói, foram instalados neste município os Centros de Referência, que funcionavam 24 horas por dia e tinham por objetivo oferecer atendimento multiprofissional a crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos, através de ações integradas, dando suporte aos órgãos de defesa no diagnóstico da situação e no acompanhamento do acesso do usuário aos serviços de saúde, educação, justiça, lazer, dentre outros (RELATÓRIO DE GESTÃO PROGRAMA SENTINELA NITERÓI, 2003, s.p)

mudança de coordenação ocorrida no CREAS no ano de 2010, o equipamento passou a se organizar da seguinte maneira:

dividindo os serviços em apenas dois: serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade (MSE). O atendimento a pessoas e famílias em situação de rua passa a ser realizado pelo CENTRO POP, que se constitui em outro equipamento da Assistência Social, separado do CREAS, e os casos de idosos passam a ser acompanhados pela equipe da Subsecretaria do Idoso. (FERREIRA, 2013, p.48)

Desta forma, é possível afirmar que o PAEFI teve sua implementação no município de Niterói no ano de 2010. Neste primeiro momento, não realizava o atendimento de pessoas idosas e não foi mencionado o fluxo de atendimento para pessoas com deficiência. Franco (2018) aponta que a principal via de acesso das pessoas com deficiência à política de assistência social em Niterói se realizava por meio do COMPEDE – Conselho Municipal da Pessoa com Deficiência, criado no ano de 2007.

No ano de 2011, novas possibilidades são colocadas ao município no sentido de ampliar a consolidação do SUAS, pois houve a ruptura de convênios com instituições privadas que apresentaram irregularidades na prestação de contas e exigência do tribunal de justiça para a construção de equipamentos próprios para a prestação de serviços, principalmente de proteção especial. (SOUZA, 2015). Porém, o traço da caridade e da benesse ainda permaneceu no interior da Assistência Social e a força político-partidária muitas vezes sobrepuja à perspectiva trazida pelas normativas que regulamentam a política. Além disso, a mesma escassez de recursos humanos e estruturas precarizadas de trabalho, somada aos baixos salários pagos pela prefeitura – situação que permaneceu ademais do concurso público de 2008 -, contribuíram para que o processo de estruturação do SUAS em Niterói caminhasse de forma mais lenta.

No ano de 2012, o CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Niterói aprovou um fluxo de atendimento para os casos de violência doméstica contra crianças e adolescentes. Este fluxo foi construído em conjunto com representantes de diversas políticas, dentre elas: Saúde, Educação, Assistência Social e os órgãos integrantes do SGD (promotorias, conselhos tutelares, varas da infância e juventude, dentre outros). Esse fluxo se relaciona diretamente ao PAEFI, considerando que um dos grupos atendidos pelo serviço são crianças e adolescentes em situação de violência. Portanto, a intervenção do CREAS seria de articular o acesso dos usuários aos serviços da rede intersetorial. A notificação

deveria ser enviada com prioridade aos Conselhos Tutelares que, por sua vez, fariam os encaminhamentos necessários, inclusive o envio de relatório do caso ao CREAS para que o equipamento pudesse acompanhar a inserção da família nos serviços e evitar duplicidade de ações, ou seja, evitar que a família fosse encaminhada para as mesmas instituições tanto pela equipe do CT quanto pela equipe do CREAS (FERREIRA, 2013).

Ainda sobre o processo de trabalho do CREAS, através de consulta aos registros do equipamento, identificou-se que entre os anos de 2012 a 2016, o CREAS ofertava o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (PDI). A partir de 2016 o serviço foi unificado ao PAEFI. Também é válido ressaltar que, embora a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais estabeleça que os CREAS são responsáveis por ofertar o Serviço Especializado em Abordagem Social e o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua, em Niterói, estes não são operacionalizados pelo CREAS, mas por equipes próprias de cada serviço, pois o município conta com o Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (CentroPop). Portanto, os CREAS de Niterói, equipamentos onde foi realizada a pesquisa, ofertam dois serviços principais: o PAEFI e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC).

Em 2013 quem assume a prefeitura é Rodrigo Neves, (posteriormente reeleito, com mandato findado em 2020), que já havia sido Secretário Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos, alterando a denominação da SMAS para Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH), seguindo a lógica estadual. O novo prefeito estabeleceu algumas prioridades para a área de Assistência Social como reorganização da rede de proteção social existente, com especial atenção ao seu reordenamento técnico. Essa gestão se preocupou com o aumento do alcance da PSE, visto que era alarmante o número de pessoas em situação de rua, resultando inclusive em uma decisão judicial para aumento de vagas nas instituições de acolhimento. (MOREIRA & SENNA, 2014).

Os anos seguintes foram marcados pela continuidade da luta no município pela efetivação do SUAS, partindo de iniciativas dos conselhos deliberativos e dos próprios profissionais. Em 2016 foi criado o segundo CREAS no município, localizado na região do Largo da Batalha. No ano de 2018 foi realizado concurso para provimento de cargos da SASDH sendo 65 vagas para assistentes sociais, 30 para psicólogos, 2 para pedagogos e 10 para auxiliar administrativo (nível médio) (SASDH, 2018), representando uma conquista para o SUAS municipal.

No ano de 2017 foi publicada a Lei nº 3.263/2017, a chamada Lei do SUAS no município de Niterói. Tal lei dispõe sobre os elementos que guiam o trabalho do SUAS no município como, princípios e diretrizes, gestão e organização, componentes e suas responsabilidades, instâncias de articulação, pactuação e deliberação, benefícios eventuais, serviços, programas de assistência social e projetos de enfrentamento à pobreza, financiamento, dentre outros. Através da análise das informações contidas em tal normativa em comparação aos dados levantados sobre o município, foi possível perceber que alguns dos serviços estabelecidos pela lei ainda não foram implantados, como o Serviço de Acolhimento em República (proteção social especial de alta complexidade) e o Centro de Referência da Criança e do Adolescente (proteção social especial de média complexidade).

No ano de 2020, após a convocação e já iniciado o exercício dos novos servidores, houve a criação do Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS Niterói (FMTSUAS), importante instrumento de implementação da política de assistência social, pois “a representação de tais trabalhadores é dotada de autonomia no que se relaciona aos que participam do controle social e de cargos de direção ou de confiança na gestão do SUAS” (FMTSUAS- Regimento Interno, Niterói, 2020. Mimeo).

Também neste ano foi realizada a contratação de profissionais em dois modelos: parte através de uma empresa terceirizada, parte através de contrato com a prefeitura – Contrato Emergencial em razão da pandemia da Covid-19. A chegada de novos profissionais neste período representou grande importância para a oferta dos serviços do SUAS, entretanto, percebe-se que a fragilidade dos vínculos empregatícios em detrimento da ampliação das vagas de servidores públicos e de sua valorização, tem sido uma escolha do município de Niterói.

Em 2021, já em novo governo, mas mantida a coalizão política, visto que o atual prefeito foi vice na gestão anterior, ocorre a desvinculação da Secretaria de Direitos Humanos, se tornando independente e a pasta da assistência social se une à Economia Solidária, ficando então a denominação de SMASES – Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária²³. O quadro que permanece se relaciona ainda à insuficiência de recursos humanos e

²³ A temática da economia solidária ganhou destaque no projeto, “Niterói que queremos”, que teve como objetivo formular um plano de desenvolvimento para o município para 20 anos (2013-2033). A economia solidária conta com seis eixos estruturantes dentre eles a implantação da Moeda Social e a criação da Casa da Economia Solidária Paul Singer (CENSI *et al*, 2018). A Moeda Social do município, Moeda Arariboia, foi lançada em novembro de 2021 e seu primeiro crédito depositado em janeiro de 2022. O público-alvo são as pessoas inscritas no CadÚnico e que fazem parte do recorte de renda que as classifica como em situação de vulnerabilidade ou extrema vulnerabilidade. Segundo informações do site da prefeitura, até julho de 2022 havia mais de 100 mil beneficiários (NITERÓI, 2022). A Casa Paul Singer de Economia solidária foi criada em 2019 e conta com espaço para

desvalorização dos profissionais, pois a SMASES não conta com plano de Carreiras, Cargos e Salários para seus servidores. Para além disso, o cenário da pandemia agudizou as dificuldades já vivenciadas pelos trabalhadores do SUAS em seu cotidiano devido ao exponencial aumento da demanda e a precarização das condições de trabalho (OLIVEIRA, 2021), como será discutido posteriormente.

Quadro 06 – Trabalhadores SUAS Niterói por vínculo empregatício

| Vínculo empregatício | Nº trabalhadores |
|---|-------------------------|
| Terceirizado | 127 |
| Servidor Estatutário | 92 |
| Servidor Temporário | 35 |
| Trabalhador de Empresa/Cooperativa/ Entidade Prestadora de Serviços | 8 |
| Empregado Público Celetista | 5 |
| Outro vínculo não permanente | 4 |
| Comissionado | 1 |
| Total | 272 |

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do CadSUAS (novembro de 2022).

Este quadro demonstra que apesar dos concursos realizados, ainda permanece a grande quantidade de trabalhadores com vínculos não estáveis (66,2%) em comparação com os servidores estatutários que totalizam 33,8% dos trabalhadores dos equipamentos públicos do SUAS de Niterói. Não entraram na coleta de dados os trabalhadores de entidades de assistência social. Em consulta ao portal da transparência do município de Niterói, foi identificado que o salário-base dos servidores da atual Secretaria de Assistência Social e Economia Solidária – SMASES no ano de 2022 é de R\$ 833,58. A baixa remuneração pode ser um dos motivos pelos quais o quadro de servidores estatutários da SMASES seja inferior ao número de vagas convocadas no concurso de 2018, sem contar os servidores do concurso de 2008.

Ainda no ano de 2021, no mês de setembro, foi criado o Programa Niterói Cidadã. Em pesquisa realizada sobre o programa, identificou-se no site oficial da prefeitura a apresentação

comércio e exposição de produtos artesanais, além de sala para atendimento psicossocial e área destinada ao Fórum Municipal de Economia Solidária. Os recursos advêm de convênios firmados com o Ministério do Trabalho e Secretaria Nacional de Economia Solidária. No mais, são realizadas outras atividades como oficinas e o Circuito Araribóia. Demais informações podem ser acessadas pelo site da prefeitura de Niterói: www.niteroi.rj.gov.br.

do programa cujo objetivo é o “fortalecimento do Terceiro Setor com foco no aprimoramento da gestão para que as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) possam se formalizar, se desenvolver, alcançar objetivos, captar recursos de forma independente e participar de editais”. Além disso, as ações de tais instituições serão divulgadas pelos canais da prefeitura. Encabeçado pela primeira-dama, Christa Vogel Graef, que tem histórico de trabalho no Terceiro Setor, essa iniciativa pode representar o retorno a práticas filantrópicas e assistencialistas no interior da política de assistência social mediante o apoio do Poder Executivo. Não se pretende aqui desconsiderar o trabalho das organizações da sociedade civil que representam grande importância na vida da população mais vulnerável, o que se questiona é o investimento do executivo municipal na valorização de tais instituições em detrimento dos serviços e equipamentos públicos.

Por fim, apresenta-se a atual configuração do SUAS no município. De acordo com o Decreto nº 14. 516/2022 da Prefeitura Municipal de Niterói, que versa sobre o Regimento Interno da SMASES, o município conta, em setembro de 2022 com uma Coordenadoria de Proteção Básica e dez CRAS, distribuídos em diferentes bairros, são eles: CRAS Badu, CRAS Barreto, CRAS Cafubá, CRAS Centro, CRAS Cubango, CRAS Jurujuba, CRAS Morro do Céu, CRAS Preventório, CRAS Santa Bárbara e CRAS Vila Ipiranga. Ainda no âmbito da PSB está o Centro de Convivência Intergeracional Helena Tibau, Posto de Atendimento do Vale Social e Gestão dos Programas de Transferência de Renda.

Quadro 07 – Equipamentos e Serviços PSB

| Proteção Social Básica |
|--|
| CRAS Badu |
| CRAS Barreto |
| CRAS Cafubá |
| CRAS Centro |
| CRAS Cubango |
| CRAS Jurujuba |
| CRAS Morro do Céu |
| CRAS Preventório |
| CRAS Santa Bárbara |
| CRAS Vila Ipiranga |
| Centro de Convivência Intergeracional Helena Tibau |
| Posto de Atendimento do Vale Social |
| Gestão dos Programas de Transferência de Renda |

Elaboração própria. Fonte: Decreto nº 14. 516/2022

A PSE de média complexidade é constituída por: um Centro Pop, um Serviço Especializado em Abordagem Social, dois CREAS, Centro e Largo da Batalha, um

equipamento do PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil e uma Equipe de Referência para Álcool e Outras Drogas do SUAS Niterói – ERAD/ SUAS Niterói, criada no ano de 2021. Enquanto a PSE de alta complexidade possui cinco unidades de acolhimento que atendem usuários de diversos perfis e a FACO – Programa Família Acolhedora.

Quadro 08 – Equipamentos e Serviços PSE

| Proteção Social Especial | |
|---|--------------------------|
| Média Complexidade | Alta Complexidade |
| CENTROPOP | Lélia González |
| Serviço Especializado em Abordagem Social | Arthur Bispo do Rosário |
| CREAS Centro | Florestan Fernandes |
| CREAS Largo da Batalha | Lisaura Ruas |
| PETI | Paulo Freire |
| ERAD | Hotel Emergencial |
| | Família Acolhedora |

Elaboração própria. Fonte: Decreto nº 14. 516/2022

O Anexo I apresenta o organograma da SMASES com a legenda de todos os setores e equipamentos.

A partir da apresentação breve da história do SUAS em Niterói, identificam-se aspectos que contribuem para o fortalecimento da política de assistência social, bem como apontam algumas fragilidades. Desta forma, a análise dos resultados obtidos através da pesquisa sobre o PAEFI levará em consideração os diferentes elementos que compõem a história e a atual configuração do SUAS em Niterói.

3.3 O SUAS e a Covid-19: ações e contradições

Neste item serão discutidas as ações implementadas a nível federal e municipal no contexto da pandemia da Covid-19 no que tange à política de assistência social. Sabe-se que a assistência social foi elencada como serviço essencial neste período, assim como o município de Niterói foi considerado como “exitoso” no enfrentamento da pandemia, conforme divulgado pela mídia. No ano de 2020, o município foi reconhecido pela Organização das Nações Unidas (ONU) como uma das quatro cidades mais inteligentes da América Latina pela resposta rápida à pandemia, conforme publicado no jornal Brasil de Fato²⁴. Outros jornais internacionais como

²⁴Notícia do jornal Brasil de Fato: “Niterói (RJ) ganha prêmio das Nações Unidas por atuação contra o coronavírus”. Disponível em <https://www.brasildefato.com.br/2020/10/15/niteroi-rj-ganha-premio-das-nacoes-unidas-por-atuacao-contr-o-coronavirus>. Acesso em agosto de 2022.

*DeutscheWelle*²⁵ e *El país*²⁶ apontam que Niterói foi considerado exemplo mundial de planejamento e ação no enfrentamento à pandemia. Portanto, o objetivo desta seção visa à compreensão das ações da União e do município em tela no enfrentamento à pandemia, bem como problematizar a relação entre tais ações e as políticas sociais na ordem capitalista.

Pandemias são acontecimentos marcantes na história mundial e trazem consigo consequências significativas para a humanidade a curto, médio e longo prazo. Durante o século XX foram registrados três cenários pandêmicos: em 1918 a gripe espanhola, em 1957 a gripe asiática e em 1968 a influenza de Hong Kong. No início da pandemia da Covid-19 o Ministério da Saúde brasileiro declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional por meio da Portaria MS nº 188, em 03 de fevereiro de 2020. Na sequência, o Congresso Nacional reconheceu o estado de calamidade pública com o Decreto Legislativo nº 06, de 18 de março de 2020. Sendo assim, as mais diversas áreas do país precisaram se reorganizar para que os serviços essenciais previstos no Decreto Federal nº 10.282/2020 permanecessem em funcionamento, adequando-se às medidas de mitigação da pandemia. Tal organização teve início com a publicação de normativas, cujos conteúdos contêm orientações do órgão gestor federal para a implementação dos serviços neste período.

Dentre essas normativas, destaca-se a Portaria nº 337 de 24/03/2020 que dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, Covid-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Esta portaria orienta que as gestões estaduais e municipais do SUAS devem adotar uma ou mais medidas de prevenção e redução do risco de contágio para preservar a oferta regular de serviços, como adoção de jornadas de trabalho em regime de revezamento, utilização de EPI's pelos profissionais, flexibilizar as atividades presenciais no âmbito dos CRAS e CREAS, intensificar a divulgação de medidas de prevenção emitidas pelos órgãos da saúde, bem como as estratégias da rede socioassistencial que foram adotadas para a manutenção da oferta de serviços essenciais, além do acompanhamento preferencial por meio remoto dos usuários, principalmente aqueles enquadrados como grupo de risco para o contágio da doença. Quando da necessidade de atendimento presencial, orienta-se que seja realizado em ambiente amplo e

²⁵Notícia do jornal DeutscheWelle: “Como Niterói virou exemplo na preparação contra a Covid-19”. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/como-niter%C3%B3i-se-tornou-exemplo-na-prepara%C3%A7%C3%A3o-contr-a-Covid-19/a-53042311>. Acesso em agosto de 2022

²⁶Notícia do jornal El país. “Niterói se antecipa ao coronavírus e planeja testar mais que EUA e Coreia do Sul. Disponível em: <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-07/niteroi-se-antecipa-ao-coronavirus-e-planeja-testar-mais-que-eua-e-coreia-do-sul.html>. Acesso em agosto de 2022.

arejado, atentando para a manutenção do sigilo e a suspensão de atividades coletivas (BRASIL, 2020).

O Auxílio Emergencial criado pela Medida Provisória nº 937 de 02/04/2020 representou grande importância na vida da população brasileira. Inicialmente a proposta do chefe do executivo federal era o pagamento de R\$200,00, mas foi complementada a proposta e fixado o valor de R\$600,00 pelo legislativo. Uma das formas de acesso ao benefício foi para as famílias inscritas até a data de 20/03/2020 no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal, trazendo aparentemente o programa para a assistência social²⁷. Entretanto, a gestão do benefício não foi atribuída à rede socioassistencial já existente, mas sim exclusivamente a uma instituição financeira, de maneira que a atuação dos equipamentos do SUAS se configurou apenas como uma banca de dúvidas e informações, visto que os mesmos não tiveram nenhuma ingerência sobre o processo.

Não que o programa não seja fundamental para a população neste momento tão singular, mas sua implementação sem vincular a ele uma das garantias previstas no SUAS, aponta para uma dissociação de seu fundamento e uso não só como parte do fortalecimento do sistema financeiro, mas também como se uma garantia de renda isolada garantisse a superação de outros elementos da vulnerabilidade social reconhecida pelo SUAS. (DELGADO, 2021, p.125)

O Departamento de Monitoramento, da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), órgão vinculado ao ministério da Cidadania, criou, em 2020, uma série de conteúdos intitulada “De Olho na Cidadania” com o objetivo de disseminar os estudos técnicos e analíticos sobre os programas do Ministério. Até o mês de abril de 2022 haviam sido publicados oito volumes da série. Os seis primeiros volumes tratam de temáticas voltadas especificamente para a pasta da assistência social, produzidos em parceria com a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), como BPC (dois volumes), programas sociais e extrema pobreza, perfil dos beneficiários do Auxílio Emergencial, atuação da PSE na pandemia e atuação da política de assistência social no contexto da pandemia.

Destacam-se para fins deste estudo os temas do volume IV e VI: Atuação da Proteção Social Especial do SUAS durante a pandemia da Covid-19 e Atuação da Política de Assistência Social no contexto da pandemia do novo coronavírus, publicadas em março e maio de 2021, respectivamente.

²⁷ Outros perfis de usuários elegíveis para acesso ao Auxílio Emergencial, ou seja, para além das pessoas inscritas no Cadastro Único, foram elencados no Decreto nº 10.316/2020.

O volume VI apresenta reflexões mais gerais acerca da assistência social no período pandêmico, fazendo um resgate dos princípios da política e dos serviços tipificados, sinalizando a atuação do SUAS em outros momentos de calamidade pública, como deslizamentos, inundações e também em casos de calamidade ligada à saúde, como o da epidemia do Zika vírus. A publicação também trata dos repasses financeiros de recursos aos estados, municípios e distrito federal, bem como ressalta a divulgação de orientações técnicas para os entes federativos com fins de apoiar a reorganização da gestão e oferta de serviços socioassistenciais incluindo a rede pública e privada. Dentre as orientações técnicas, destacam-se:

- adoção de regime de jornada em turnos de revezamento, de modo a distribuir a força de trabalho local com o objetivo de evitar concentração de pessoas nos ambientes de trabalho;
- remanejamento de profissionais entre as unidades e estratégias de supervisão e suporte informacional e emocional aos trabalhadores;
- disponibilização de materiais de higiene e EPI, recomendados pelo Ministério da Saúde, para os profissionais do SUAS e afastamento ou colocação em teletrabalho dos grupos de risco;
- observância, no âmbito dos equipamentos e serviços socioassistenciais, às orientações do Ministério da Saúde e das autoridades sanitárias locais, com relação ao cuidado e prevenção da transmissão do vírus;
- redução da circulação de pessoas e adoção do distanciamento nas atividades presenciais dos usuários no âmbito dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e dos Centros Especializados de Assistência Social (CREAS);
- intensificação às atividades comunicativas para: a) informar o público sobre cuidados e prevenção da transmissão; b) informar profissionais da rede socioassistencial acerca das estratégias e procedimentos para assegurar as ofertas essenciais; e c) permitir o acompanhamento remoto dos usuários, por meio de ligação telefônica ou aplicativos de mensagens, principalmente daqueles tidos como grupos de risco, tais como pessoas idosas, gestantes e lactantes;
- priorização dos atendimentos individualizados graves ou urgentes, preferencialmente por meio remoto, evitando-se a aglomeração de pessoas nas salas de espera ou recepção das unidades;
- realização de atendimentos presenciais em ambientes amplos, arejados e constantemente limpos;
- suspensão temporária de eventos, encontros, cursos de formação, oficinas, entre outras atividades coletivas (BRASIL, 2021, p.19-20).

O papel da vigilância socioassistencial foi enfatizado, pois através do conhecimento do território e das demandas, sua contribuição para o planejamento de ações é crucial. Outra sugestão trazida por essas orientações trata da articulação com a Estratégia de Saúde da Família para mapeamento de situações de maior vulnerabilidade, enquanto a execução dos serviços socioassistenciais no território ficaria a cargo dos CRAS, “com atenção especial às demandas de alimentação e acesso a outros itens básicos de subsistência, além do monitoramento da situação de saúde física e mental” (BRASIL, 2021, p.23).

A sugestão apresentada precisa ser analisada com cautela por dois motivos principais: primeiro porque a implementação do Auxílio Emergencial gerou aumento da procura pelos CRAS, ocasionando aglomerações e filas extensas em todo o Brasil, conforme divulgado em

matérias de jornais. No caso de Niterói, a situação foi a mesma, conforme apontado por Delgado (2021) e observado empiricamente pela pesquisadora. Portanto, é necessário ponderar se há condições materiais e de recursos humanos para desempenhar tal atividade sugerida e se essa atividade é uma responsabilidade exclusiva da assistência social, para que não se caia no discurso de que a assistência não cumpre com o seu papel.

O segundo motivo de cautela refere-se ao “monitoramento de saúde física e mental dos usuários” que, pela redação do material consultado, compreende-se que seria de responsabilidade dos CRAS. No entanto, a política de assistência social não prevê esse monitoramento. É fato que mediante a identificação de situações relacionadas à saúde física ou mental dos usuários atendidos, o profissional do SUAS poderá notificar os serviços do SUS para tal acompanhamento. Contudo, não cabe ao SUAS o monitoramento de tais situações. Desta forma, observa-se o superdimensionamento da assistência social no atendimento de demandas diversas, demonstrando a necessária luta desta política pelo reconhecimento das suas verdadeiras competências e atribuições.

O tema das visitas domiciliares também foi destaque na produção, devendo ser criteriosamente planejadas e realizadas apenas em situações indispensáveis, atentando-se para as medidas de proteção e segurança dos trabalhadores e usuários.

O teletrabalho ou trabalho remoto, cujas dificuldades vivenciadas pelos profissionais entrevistados serão analisadas no decorrer do trabalho, apresentou-se subitamente como alternativa essencial para a continuidade dos serviços durante a pandemia. No que se refere às condições de trabalho, considerando a maioria de trabalhadoras mulheres na assistência social, é importante ressaltar a intensificação do trabalho feminino, refletindo sobre as particularidades que esse grupo de trabalhadoras enfrentam ao realizar esse trabalho no ambiente doméstico. Há que se refletir ainda sobre os objetivos da política de assistência social e que versam sobre o acompanhamento familiar e o caráter sigiloso dos atendimentos realizados. Desta forma, o Conselho Federal de Serviço Social aponta que o trabalho remoto deve ser utilizado pelas assistentes sociais como uma ferramenta excepcional em razão dos riscos e do contexto de pandemia, retomando o quanto antes o trabalho presencial (CFESS, 2020). Para além disso, são apontados os entraves que o teletrabalho pode trazer para a organização e luta coletiva da classe trabalhadora.

Em um segundo momento, o conteúdo do volume VI apresenta as estratégias de monitoramento das medidas adotadas nos territórios e do atendimento à população no contexto da pandemia.

Quanto ao volume IV, o mesmo se direciona especificamente à proteção social especial, em que também se identifica um pequeno resgate sobre as proteções afiançadas e o público-alvo da PSE. O material destaca que foram desenvolvidas duas frentes de ação com vistas à proteção social dos grupos mais vulneráveis durante a pandemia: “orientações aos profissionais do SUAS sobre como manter em funcionamento os serviços essenciais durante a pandemia; e repasse emergencial de recursos aos estados, DF e municípios para financiar medidas de adaptação necessárias ao contexto da pandemia” (BRASIL, 2021, p.16).

A primeira frente destaca algumas normativas publicadas para orientar o trabalho, como a Portaria nº 54 – 01/04/2020, que apresenta orientação para gestores e trabalhadores do SUAS no sentido da manutenção da oferta de serviços, segurança e saúde dos usuários e profissionais, abordada também no volume VI. As Portarias nº 59 – 22/04/2020 e nº 65 – 06/05/2020 apresentam orientações de atendimento para gestores e trabalhadores que atuam no serviço de acolhimento institucional de crianças e adolescentes, idosos e pessoas com deficiência. A Portaria nº 69 – 14/05/2020 traz recomendações gerais para garantia da proteção social para pessoas em situação de rua, incluindo imigrantes. A Portaria nº 86 – 01/06/2020 traz recomendações gerais para o atendimento de mulheres em situação de violência, no âmbito do SUAS. Além das portarias, ainda se registra a produção de orientações técnicas relacionadas ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de violência e para pessoas com tuberculose (esta, em articulação com o Ministério da Saúde) e a Recomendação Conjunta nº01 de 09/09/2020 para o atendimento de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de meio aberto.

Este arcabouço de conteúdos técnicos e normativos demonstra a diversidade dos grupos atendidos pela PSE e a necessidade de medidas específicas para cada ambiente e cada situação, em razão da sua complexidade. Ainda assim, os conteúdos produzidos não são suficientes para abarcar todas as possíveis situações trazidas e vivenciadas pelos usuários atendidos na PSE. Por outro lado, representam um ponto de partida para reflexões e planejamento de ações no cotidiano de trabalho.

O volume IV ainda traz a Portaria nº100 – 14/07/2020 que trata de recomendações de funcionamento da rede socioassistencial de PSB e PSE de média complexidade e destaca:

- a) Recomendações gerais ao órgão gestor da assistência social no contexto da pandemia (diagnóstico, planejamento, Plano de Contingência, Plano de Ação – retomada planejada e gradativa);
- b) Atendimento da rede de proteção básica e de média complexidade durante a pandemia (reorganização das unidades, descentralização do atendimento, atendimento remoto);
- c) Trabalho social com as

populações mais afetadas pela pandemia; d) Recomendações específicas para a proteção de idosos, pessoas com deficiência e crianças e adolescentes e suas famílias; e) Como lidar com situações de violação de direitos que exijam atendimento emergencial na saúde ou acionamento imediato do Conselho Tutelar; f) Medidas para prevenção do contágio do novo coronavírus; e g) Como proteger os profissionais do SUAS que trabalham na linha de frente. (BRASIL, 2021, p.32-33).

Através destas portarias, observa-se a implicação da SNAS com o planejamento e manutenção da intervenção do SUAS no contexto desta crise multifacetada. Entretanto, é válida a reflexão sobre o impacto de tais orientações trazidas pelas normativas e conteúdos sistematizados no cotidiano dos equipamentos e serviços socioassistenciais. A realidade dos trabalhadores se encontra no entremeio de riscos à saúde diante do número alarmante e crescente de mortes, aumento e surgimento de demandas inéditas, bem como emergência e urgência de respostas, reorganização dos processos de trabalho com a necessidade de implementação do trabalho remoto, dentre outras questões vivenciadas pelas equipes. Portanto, o fato da publicação das orientações, ainda que de forma compilada através dos volumes da estratégia “De Olho na Cidadania”, não garante sua apropriação pelos profissionais que estão “na ponta”, ou seja, aqueles que lidam diariamente no atendimento da população usuária. Fazem-se necessárias ações de cunho pedagógico provindo das equipes de gestão estaduais e municipais para que as informações e orientações possam chegar com clareza aos trabalhadores. Para além disso, cabe também à gestão o fornecimento das condições objetivas para que tais orientações se realizem de forma efetiva.

No município de Niterói foi decretado estado de emergência de saúde pública decorrente do coronavírus através do Decreto nº 13.506/2020, cuja primeira ação foi a suspensão das aulas na rede pública municipal. Posteriormente, outras leis e decretos foram promulgados com o intuito de orientar o funcionamento dos serviços no município. No que se trata da assistência social, através da análise de um documento publicado pela Procuradoria Geral do Município, em que se encontram os atos normativos sobre a Covid-19 até a data de 13/05/2020, observou-se que tais atos se relacionam à criação e/ou regulamentação de benefícios como o Renda Básica Temporária e o Benefício Emergencial²⁸ das Cestas Básicas. Sobre a regulamentação do trabalho em si, a assistência social no município seguiu as

²⁸Criado pela Lei Municipal nº 3.489/2020 configura-se como benefício em forma de bens (cestas básicas) destinado a famílias em situação de risco de desnutrição, informadas pelas equipes do Programa Médico de Família e postos de saúde do município de Niterói e famílias que se encontrem em situação de risco social por desemprego, ou impedidas de exercerem suas atividades laborativas, e que momentaneamente não consigam suprir as necessidades básicas de alimentação identificadas pelas unidades de atendimento da Assistência Social, especificamente os CRAS, CREAS, CENTROPOP e unidades de acolhimento ou pelas unidades escolares.

instruções da SNAS, da Portaria nº337/2020 e demais orientações contidas na Nota Técnica publicada no dia 10/04/2020 pela então SASDH, atualmente SMASES.

Através da análise da Nota Técnica, percebe-se que as orientações gerais seguiram os atos normativos federais já citados, adaptando à realidade municipal através do estabelecimento de horário de funcionamento dos equipamentos, atividades a serem mantidas e suspensas e destacando a responsabilidade da Secretaria pelo fornecimento de EPI's, materiais de limpeza e higiene. É válido ressaltar que a Nota Técnica traz um compilado de perguntas e respostas sobre o Auxílio Emergencial, elaborado pela assessoria da PSB, coordenação do Cadastro Único municipal e coordenação dos CRAS, considerando as possíveis dúvidas dos usuários atendidos e das legislações existentes e publicizadas pelo governo federal e municipal em diário oficial. Essa ação demonstra o empenho das equipes de gestão municipal em apoiar o desenvolvimento do trabalho no SUAS neste período tão conturbado.

Em relação a outras providências da assistência social, foram intensificados os acolhimentos nas unidades municipais já existentes e abertas mais 130 vagas para população adulta em situação de rua, utilizando hotéis da cidade (DELGADO, 2021). Além disso, foi realizado chamamento para contratação de novos profissionais para o SUAS, no sentido da complementação das equipes existentes e considerando o afastamento de trabalhadores efetivos e contratados por serem considerados grupo de risco para o contágio da doença (IBIDEM, 2021).

No que se trata de outras demandas para a assistência, em especial para os CREAS, uma produção realizada por duas profissionais do CREAS Centro de Niterói aponta para o aumento de casos de denúncias relativas a idosos em situação de vulnerabilidade, negligência e abandono, bem como aumento geral dos casos referenciados ao PAEFI se comparado com as estatísticas dos últimos dois anos anteriores à pandemia (2018 e 2019), revelando a agudização das expressões da questão social no cenário pandêmico.

A partir da estatística de registros de casos em acompanhamento PAEFI (Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos) no CREAS Centro (Niterói/RJ), foi possível mensurar o aumento significativo de casos no período da Pandemia. A saber, nos anos anteriores de 2018 e 2019, foram inseridos no PAEFI respectivamente 69 e 143 casos. Já em 2020, o número de novos casos advindos foi de 213, até o mês de novembro (SILVARES & PIRES, 2021, p.146-147).

Este artigo também demonstra que a equipe do CREAS atuou neste cenário em consonância com as orientações federais e municipais, utilizando-se de ferramentas eletrônicas como mensagem por aplicativos e ligações telefônicas na tentativa do acompanhamento das famílias e manutenção do vínculo com o serviço. Entretanto, esbarrou-se no obstáculo do perfil dos usuários, que muitas das vezes não possuem aparelhos de celular ou outros instrumentos de comunicação remota (SILVARES & PIRES, 2021).

Para além dessas medidas no âmbito dos equipamentos e serviços do SUAS, o município de Niterói investiu em programas com objetivos associados à tentativa de manutenção de renda e proteção da economia local. O grande destaque foi o Programa Renda Básica Temporária (RBT) que contemplou os usuários inscritos no Cadastro Único Municipal e as famílias com crianças e adolescentes matriculados na rede municipal de educação, ainda que não inscritas no CadÚnico, conforme as Leis municipais nº 3.480/2020, 3.488/2020 e o Decreto nº13.541/2020. O benefício se materializou através de um cartão recarregado mensalmente no valor de R\$500,00. Inicialmente previu-se a concessão por três meses, de acordo com a Lei nº 3498/2020, contudo, o Programa foi sendo prorrogado e a última parcela foi paga em dezembro de 2021, conforme a última lei de prorrogação do benefício (Lei nº 3.637, de 30 de setembro de 2021).

Além do RBT foram criados: o benefício emergencial de Cesta Básica, dirigido a diferentes grupos sociais considerados mais vulneráveis; o benefício aos microempreendedores individuais (MEI); o fundo de crédito emergencial do município de Niterói; o programa Empresa Cidadã; o programa Busca Ativa; o Auxílio Emergencial aos permissionários de táxi e outros transportes; o Auxílio emergencial aos motoristas de transporte remunerado privado individual de passageiros por Operadora de Transporte Compartilhado (OTC); o programa Escola Parceira; o Auxílio Emergencial para cabeleireiros, profissionais de estética; e a Antecipação de receita das gratuidades (DELGADO, 2021).

Diante dos programas criados na cidade, é possível perceber o investimento do município para a manutenção da renda e proteção da economia local, conforme já apontado, fato que revela, de um lado, o compromisso com o capital. Por outro lado, tais programas foram de suma importância para a reprodução (ainda que precária) dos munícipes niteroienses nesse período.

A pandemia da Covid-19 atingiu o mundo de maneira avassaladora, criando variadas demandas e novas necessidades. O Brasil entra na guerra contra o novo coronavírus já em desvantagem, considerando o desmonte das políticas sociais ao longo dos anos, intensificado

com a emenda constitucional do teto de gastos que ocasionou precarização de diversos serviços, principalmente das políticas de seguridade social extremamente necessárias para esta batalha. Além disso, percebe-se que o negacionismo do governo federal ultraneoliberal em relação à doença e o atraso em tomar medidas de combate e prevenção, resultaram na morte e desproteção de milhões de brasileiros.

O desemprego já era uma realidade no Brasil, somando 12,6 milhões de pessoas no ano de 2019 (BEHRING & BOSCHETTI, 2021), deixando transparecer a incapacidade do Estado brasileiro em promover o pleno emprego. A pandemia agravou ainda mais essa situação, visto que houve fechamento de empresas, dispensa de funcionários e impossibilidade da população de recorrer a trabalhos informais nas ruas, como os ambulantes, na tentativa de obter alguma renda. Soma-se a esse quadro a precarização e flexibilização das leis trabalhistas que dificultam o acesso da população aos direitos ligados ao trabalho (formal). Portanto, a proteção social de grande parcela da população é posta a cargo da assistência social que em meio à luta para sua efetivação como direito, cortes de orçamento, dentre outros desafios, teve sua atuação inflada e sobrecarregada.

Behring e Boschetti (2021) sinalizam que o Auxílio Emergencial assumiu grande importância eleitoreira, porém também essencial para a sobrevivência de milhões de brasileiros, agigantando o papel da assistência social. Entretanto, do ponto de vista dos recursos, as autoras identificam redução de orçamento para a pasta (exceto para o BPC), fato que desvela a escolha estatal pelas chamadas políticas de transferência de renda em detrimento de outros serviços socioassistenciais. Anteriormente, já se observava a ascensão do Programa Bolsa Família, inscrito na lógica contraditória do capitalismo e do campo das políticas sociais. Se por um lado contribuiu significativamente para a diminuição da pobreza no Brasil, por outro, foi utilizado como ferramenta do clientelismo e da conciliação de classes.

Desta forma, através da disseminação de políticas de transferência de renda, o capital mantém sua soberania e a não alteração da estrutura da sociedade. “Como direito social, programas de “renda básica universal” podem complementar ou substituir temporariamente a perda de direitos do trabalho, mas jamais terão a capacidade de reduzir desigualdades no acesso à riqueza socialmente produzida” (IBIDEM, 2021, p.81).

Por fim, considera-se que os programas de transferência de renda implementados pelo governo federal e municipal, no caso de Niterói, contribuíram positivamente para a reprodução da classe trabalhadora no contexto pandêmico, bem como serviram de base para que o capital não entrasse em colapso através da continuidade do movimento do mercado, ainda que em

menor escala. No entanto, é preciso refletir sobre as reais intenções do Estado para os futuros projetos de renda básica, renda mínima ou renda cidadã: afinal, a intenção é promover proteção social ou manter a situação de desemprego e perda de direitos trabalhistas para que os usuários voltem a ser atendidos de forma assistencialista como nos primórdios da assistência social?

CAPÍTULO IV: O PAEFI em Niterói nos anos de 2020 e 2021: um estudo avaliativo

Neste capítulo serão apresentados os dados do estudo avaliativo realizado para esta dissertação com base nas quatro dimensões eleitas. Após a pesquisa bibliográfica, documental e de campo (através das entrevistas) foi realizada a análise dos dados por meio da técnica de análise de conteúdo temática. Este capítulo pretende trazer as respostas à pergunta central do estudo, bem como alcançar o objetivo geral e os específicos. Para alcançar os objetivos específicos, as dimensões foram avaliadas inicialmente de modo individual, considerando que cada dimensão possui uma ou mais fontes de pesquisa. Essas avaliações individuais serviram como base para uma avaliação geral, na perspectiva da totalidade, sobre a implementação do PAEFI no município de Niterói durante os anos de 2020 e 2021 considerando o contexto de pandemia da Covid-19, alcançando então o objetivo geral do estudo.

4.1 Panorama estatístico do PAEFI nos anos de 2020 e 2021

Como parte da pesquisa, buscou-se trazer um panorama do PAEFI no município de Niterói nos anos de 2020 e 2021. Panorama este que contará com dados estatísticos do RMA e relatórios descritivos mensais com vistas a traçar um perfil da população atendida no município, bem como uma linha histórica que versa sobre a inclusão de famílias referenciadas nestes dois anos em comparação ao ano anterior à pandemia (2019).

O Registro Mensal de Atendimentos (RMA) é um instrumento utilizado pelos CRAS, CREAS e CENTROSPOP a fim de sinalizar informações relativas aos serviços prestados e o volume de atendimento nos equipamentos. A uniformização no fornecimento de dados possibilita a qualificação dos mesmo e conseqüente aprimoramento e desenvolvimento do SUAS. Esta ferramenta é utilizada em nível nacional.

Já o relatório descritivo mensal é um instrumento criado pela equipe de Vigilância Socioassistencial do município de Niterói com o intuito de qualificar os dados dos dispositivos e contribuir com a formulação de políticas do SUAS a nível municipal. Algumas informações contidas no relatório descritivo se assemelham às do RMA, as novidades são os dados mais detalhados que inclusive contam com espaços abertos para que os equipamentos possam descrever ações intersetoriais, questões relacionadas a recursos humanos, infraestrutura, dentre outras.

Em consulta ao RMA dos dois CREAS do município referentes aos anos supracitados, observa-se que o número de novos casos de famílias ou indivíduos inseridos no

acompanhamento PAEFI nos três anos permanece constante, sendo 240 em 2019, 250 em 2020 e também 240 em 2021. Em relação ao total de casos em acompanhamento tem-se a seguinte média por mês: 2019: 317 casos; 2020:180 casos; 2021: 218 casos.

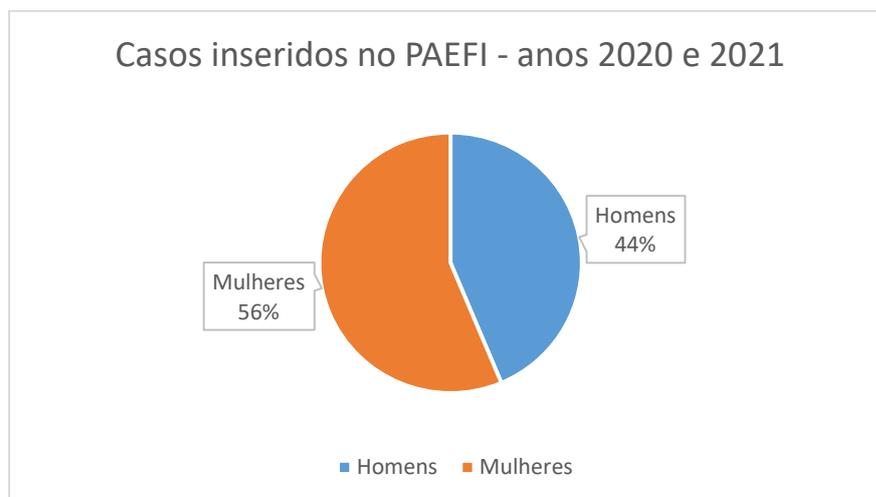
Cabe lembrar que no ano de 2020 houve reformulação nas equipes dos CREAS e nos processos de trabalho, resultando em arquivamento e/ou contrarreferência de casos cujo perfil não se enquadrava como acompanhamento PAEFI. Destaca-se que no ano de 2021 a SMASES lançou a Nota Técnica nº03/2021 que dispõe sobre os fluxos para processo de trabalho nos CREAS instituindo o que foi denominado de “Atendimento Geral”, ou seja, casos que chegam ao CREAS por meio de encaminhamentos da rede e demanda espontânea e não são avaliados pela equipe como casos para acompanhamento PAEFI, configura-se enquanto atendimento de demandas pontuais e, desta forma, não entram na estatística do RMA, apenas no relatório descritivo em que existe um campo para marcação de atendimento geral. Portanto, conclui-se que o fato de 2019 ter a maior média de casos referenciados por mês, não significa que a demanda neste ano foi maior que a dos anos seguintes, pois pode significar a diferença no registro dos dados estatísticos, demonstrando a importância da análise de dados considerando o contexto em que os mesmos foram produzidos.

A pesquisa se debruçou mais detidamente sobre os anos de 2020 e 2021 e se julgou necessário construir o perfil dos usuários atendidos pelo PAEFI nestes anos, visto que o perfil tipificado nas normativas é amplo. Portanto, através dos dados do RMA foi possível traçar o panorama que se segue. Em relação ao gênero dos usuários, a opção de preenchimento representa uma noção binária: homens e mulheres, não havendo espaço de marcação para outras expressões de gênero.

A partir desse dado, observa-se maioria de casos inseridos²⁹ no PAEFI cuja violação aos direitos se relaciona a mulheres em comparação aos homens, conforme o gráfico abaixo:

²⁹ Destaca-se que o número de casos não é o mesmo número de pessoas atendidas, pois em um caso pode haver mais de uma pessoa em situação de violação de direitos.

Gráfico 01: Casos referenciados ao PAEFI – anos 2020 e 2021



Elaboração própria. Fonte: RMA/ CREAS anos 2020 e 2021

Este dado demonstra a estrutura patriarcal e machista predominante na sociedade, sendo a violência de gênero um fenômeno estrutural. Saffioti (2004) atenta para o fato de que o debate sobre gênero não pode ser descolado da discussão sobre o patriarcado. Este, por sua vez, não foi uma ideologia que existiu, mas que ainda existe e está em constante transformação assim como qualquer fenômeno social. O patriarcado representa uma estrutura de poder que perpassa não somente a sociedade civil, mas penetra o Estado.

A mesma autora retoma os estudos de Pateman, os quais afirmam que os acordos do “contrato original” foram travados entre os homens como atores principais e as mulheres como objeto. Desta forma, a diferença sexual é convertida em diferença política, passando a se exprimir em liberdade ou sujeição: “A liberdade civil depende do direito patriarcal” (PATEMAN, 1993, p.19 *apud* SAFFIOTI, 2004, p. 54).

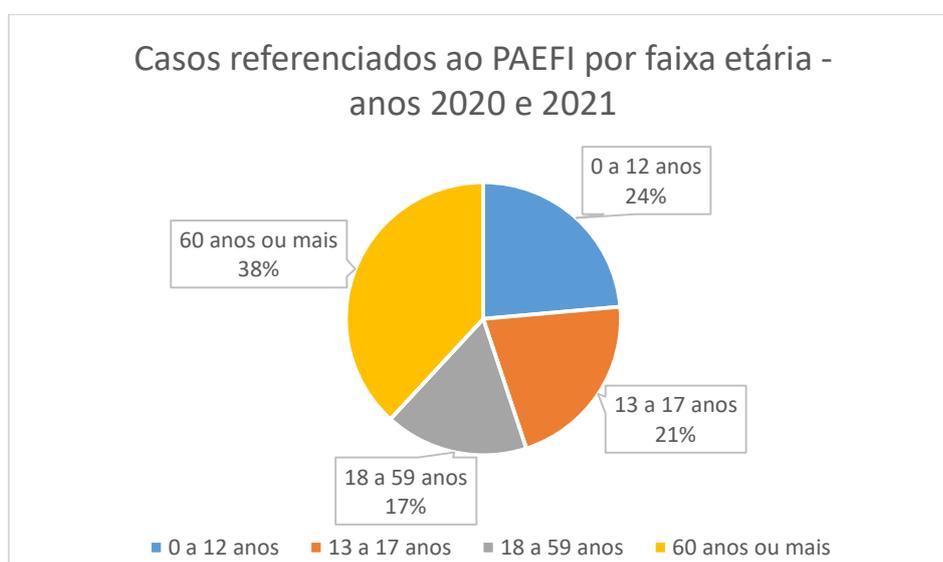
Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS, 2013), estima-se que 35% das mulheres em todo o mundo já tenham sofrido qualquer violência física e/ou sexual praticada por parceiro íntimo ou violência sexual por um não-parceiro em algum momento de suas vidas. Esses dados revelam a natureza estrutural da violência de gênero, pois se apresenta enquanto um fenômeno relacional pautado em bases hierarquizadas da relação desigual entre homens e mulheres tanto nas relações familiares quanto societárias, subjugando a categoria feminina (ALMEIDA, 2007).

Com relação à faixa etária dos usuários percebe-se que a maioria dos casos referenciados são concernentes a violações de direitos relacionadas a crianças e adolescentes,

somando 45%, seguidos de casos envolvendo pessoas idosas (38%). O número de acompanhamento de pessoas adultas é inferior (17%).

Os dados abaixo sistematizados no gráfico consideraram a divisão por faixa etária da seguinte forma: 0 a 12 anos; 13 a 17 anos; 18 a 59 anos e 60 anos ou mais. O RMA permite, em algumas seções, especificar diferentes faixas etárias relacionando crianças e adolescentes relacionadas ao tipo de violência ou violação de direitos. Contudo, para essa pesquisa, utilizou-se a divisão explicitada acima.

Gráfico 02: Casos referenciados ao PAEFI por faixa etária – anos 2020 e 2021



Este gráfico evidencia que apesar da existência de legislações, programas e ações que têm como objetivo proteger e garantir os direitos das crianças e adolescentes e das pessoas idosas, esses grupos têm sido alvo de violações e violências diversas. Historicamente, a infância, a adolescência e a velhice são fases da vida que foram tratadas como alheias à cidadania e muitas vezes com o uso da violência. No caso das crianças e adolescentes, a violência representa um fenômeno estrutural e muitas vezes “naturalizado” principalmente dentro do espaço doméstico (violência intrafamiliar) que por muitas vezes tem como objetivo manter as famílias unidas enquanto um meio de solução de problemas emocionais dessa pequena comunidade (GUERRA, 1996). “A violência estrutural incide sobre a condição de vida das crianças e adolescentes a partir de decisões histórico-econômicas e sociais, tornando vulnerável o seu crescimento e desenvolvimento” (MINAYO, 2001). Identifica-se que o Brasil tem avançado na criação e promoção do acesso a direitos desse público, tendo como marco o

Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990, que reconhece as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos, estabelecendo o dever da família, da sociedade e do Estado em garantir seus direitos fundamentais.

Dentre as violações de direitos foi possível mapear, por meio do RMA, que a maior incidência está nas situações de crianças e adolescentes vítimas de negligência ou abandono, seguida da violência intrafamiliar. Também foram registrados casos de abuso e exploração sexual e trabalho infantil em menor escala.

A trajetória dos direitos das pessoas idosas também se apresenta enquanto tema secundário na agenda das políticas sociais. Fátima e Silva (2016) atentam para o fato de que a condição de cidadania dos idosos precisa ser realçada, especialmente em países como o Brasil, “que por não fundamentarem a convivência social em padrões de civilidade, sempre relegaram a segundo ou a terceiro plano a condição de cidadania da pessoa idosa e dos segmentos sociais mais fragilizados” (FATIMA E SILVA, 2016, p. 216). Isso significa que para além dos avanços no acesso a renda através de benefícios previdenciários e socioassistenciais, é necessário fortalecer políticas que promovam o envelhecimento digno e seguro, considerando o idoso como sujeito de direitos que não deve perder a sua cidadania apenas porque não apresenta mais condições de vender sua força de trabalho ao capital. O Estatuto do Idoso data de 2003 e traz contribuições importantes para a garantia de direitos das pessoas idosas. Contudo, entre o marco legal e as medidas de sua efetivação existe uma grande distância a ser percorrida e ações a serem concretizadas, que dependem da luta coletiva para transformar tais pautas em protagonistas na agenda pública.

Assim como sobre as crianças e adolescentes, foi possível mapear as violações de direitos vivenciadas pelas pessoas idosas, sendo negligência e abandono a causa principal da violação, se comparados aos casos de violência intrafamiliar.

O relatório descritivo mensal exprime outros dados que contribuem para a construção do perfil geral da população usuária do PAEFI no município de Niterói. O quadro abaixo apresenta outros aspectos dos usuários, o número de pessoas referenciadas nos anos de 2020 e 2021 e a proporção em relação ao quadro total de casos referenciados.

Quadro 09- Outros aspectos do perfil dos usuários do PAEFI em Niterói nos anos de 2020 e 2021

| Perfil | Quantidade | Proporção |
|---|-------------------|------------------|
| Transtorno mental | 295 | 28,5% |
| PCD (física, sensorial, intelectual) | 161 | 16% |
| Trajétoria de rua | 85 | 8,2% |
| Travesti, Transexual, Transgênero | 13 | 1,2% |
| Egressos do sistema prisional | 6 | 0,6% |
| Refugiados / imigrantes | 5 | 0,5% |
| Indígenas | 0 | 0% |
| Outros povos e comunidades tradicionais | 0 | 0% |

Elaboração própria. Fonte: Relatório Descritivo dos CREAS – 2020 e 2021

Observa-se percentual significativo de pessoas com quadro de saúde mental referenciadas ao PAEFI, logo, pessoas em situação de violência ou violação de direitos. Sabe-se que o trato com usuários com transtornos mentais historicamente foi pautado na violência e isolamento social. No caso brasileiro é mister apontar o grande avanço que a Reforma Psiquiátrica trouxe para a pauta da atenção psicossocial, contribuindo para a construção de políticas e estratégias de promoção de cuidado, acesso a direitos e estímulo da autonomia dessa população. No entanto, a informação trazida neste quadro demonstra que transtornos mentais ainda são causa de violações de direitos.

Os avanços e as conquistas dos direitos das pessoas com transtorno mental ocorreram de maneira tensa e pouco linear, haja vista algumas permanências, sobretudo no plano sociocultural, pouco permeável às mudanças de curto ou médio prazo, o que remete à persistência de estigmas e toda tendência de reduzir a identidade da pessoa com transtorno mental à sua identidade deteriorada, ou seja, o espectro da periculosidade e incapacidade que se enraizou juridicamente e no imaginário social como um *apriori*, que homogeneizou um segmento que é diverso/plural. (NETO & ROSA, 2014, p.144)

Sobre o perfil das famílias inseridas no acompanhamento PAEFI, de maneira geral, verificou-se que aproximadamente 30% das famílias são beneficiárias do Auxílio Brasil, antigo Bolsa Família; 16% são beneficiárias do BPC; 3,5% são famílias com crianças ou adolescentes em situação de trabalho infantil; 15,5% são famílias com crianças ou adolescentes em situação de acolhimento institucional; 18% são famílias cuja violência ou violação está associada ao uso abusivo de substâncias psicoativas e 6% são famílias com adolescentes em cumprimento de Medidas Socioeducativas de meio aberto. Essas categorias foram extraídas do RMA, item B - Perfil dos novos casos inseridos no acompanhamento do PAEFI, no mês de referência.

Desta forma, traçado o perfil dos usuários e famílias acompanhados pelo PAEFI no município de Niterói nos anos de 2020 e 2021, os próximos itens se dedicaram a analisar outros

dados qualitativos e quantitativos referentes às dimensões propostas no desenho do presente estudo, tendo como pano de fundo a perspectiva da avaliação de serviço.

4.2 A intersectorialidade no trabalho do PAEFI

A literatura sobre o tema aponta que o conceito da intersectorialidade é carregado de contribuições densas de diversos autores e que ela envolve vários atores no processo para sua construção. Uma abordagem conceitual sobre a intersectorialidade, como apontado pela pesquisa de Schutz & Miotto (2010), se relaciona à possibilidade de uma nova forma de aproximação com as necessidades da população, funcionando como complementaridade de setores na perspectiva da superação da fragmentação. Fragmentação essa que se expressa através da setorização das políticas, em que o mesmo usuário é atendido por diversos serviços e suas demandas encaminhadas a partir da pasta de determinada política, muitas das vezes sem considerar a integralidade do usuário, o que pode causar paralelismo nas ações. Alguns dos autores que contribuem com essa formulação são Junqueira; Inojosa; Komatsu (1997), além de apontar que “as prioridades não serão setoriais, mas definidas a partir de problemas da população, cujo equacionamento envolve ações integradas de vários setores” (IDEM, 1997, p.25), acessando o conhecimento das diversas políticas para o atendimento das demandas da população. Desta forma, a intersectorialidade não se contrapõe à setorialidade, ao contrário, “reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese” (MENDES, 1996, p.253), por meio da mobilização de sujeitos, setores e conhecimentos com o objetivo de articular de maneira integrada a ação das diversas políticas.

Outra maneira de se pensar a intersectorialidade é através da prática, ou seja, a construção de práticas intersectoriais que unam os acúmulos setoriais para o atendimento conjunto às demandas dos usuários (ANDRADE, 2006).

E, por fim, como propõe Bourguignon (2001), é importante trazer o debate acerca da intersectorialidade como princípio do trabalho com redes. Esta palavra tem se tornado cada vez mais presente no cotidiano profissional dos trabalhadores e trabalhadoras que atuam com políticas sociais.

Rede intersectorial, rede familiar, rede comunitária, mas, afinal, o que são essas redes? O significado puro da palavra descrito no dicionário como “entrelaçado de fios, de espessura e materiais diversos, formando um tecido de malhas com espaçamentos regulares”, no bojo das políticas sociais carrega o significado de articulação, vínculos, conexões, vista como uma saída frente às diversas manifestações da questão social na vida da população.

No que diz respeito à formação de redes de políticas públicas, em especial, redes de políticas sociais, foco deste artigo, Teixeira (2002) afirma que a sua proliferação está relacionada a dois fenômenos recorrentes nas sociedades latino-americanas e, portanto, também no Brasil: a descentralização e a democratização política (PEREIRA & TEIXEIRA, 2013, p.118).

No âmbito da descentralização e democratização política, observa-se que o texto constitucional lança as bases para a gestão democrática e descentralizada das políticas públicas, em especial as de Seguridade Social. No caso da assistência social, identifica-se na Constituição Federal de 1988, mas também na LOAS, PNAS e SUAS, direções para a gestão compartilhada, descentralizada e participativa, bem como adoção de práticas e perspectivas intersetoriais. Desta forma, entende-se que a intersetorialidade envolve diversos sujeitos e depende intrinsecamente de mudanças na gestão e operacionalização dos serviços e no conteúdo das políticas, como apontam Schutz & Miotto (2010, p.67): “devem ser potencializados mecanismos de democratização do planejamento e avaliação das políticas públicas, de forma que se tornem mais permeáveis a população. E, ainda: as prioridades devem ser definidas, com base, na realidade desta população”. Contudo, apesar das citações sobre o trabalho intersetorial presentes nos documentos oficiais da assistência social, tais referências não se dão de forma clara e objetiva, fato que dificulta sua interpretação por parte dos gestores (PEREIRA & TEIXEIRA, 2013).

No caso do PAEFI, o trabalho intersetorial deve ser intrínseco a sua ação, pois, conforme já discutido, a proteção social aos usuários precisa se dar de maneira integrada entre as políticas. Para esta pesquisa, foi construído um indicador que relaciona o número de reuniões intersetoriais realizados pelos CREAS no âmbito do PAEFI nos anos de 2020 e 2021, bem como os atores presentes nessas reuniões. Os dados foram obtidos através dos relatórios descritivos mensais, instrumental desenvolvido pela equipe de Vigilância Socioassistencial do município com o objetivo de detalhar as ações dos equipamentos do SUAS. Os dados são referentes aos anos de 2020 e 2021, período de recorte da pesquisa.

Primeiramente, é necessário apontar que o instrumental em tela se configura enquanto um formulário eletrônico e que possui campos de marcação e preenchimento livres. Desta forma, observou-se diferença quanto ao preenchimento dos dados pelos dois CREAS do município em diversos aspectos, sendo um deles a questão das reuniões intersetoriais. Um dos equipamentos informou a quantidade de reuniões mensais, especificando data e objetivo dos encontros; outro equipamento realizou o preenchimento em alguns meses apenas com o número de encontros, não indicando as instituições e/ou serviços presentes, tampouco o

objetivo da reunião. Além disso, nota-se que também são descritas no mesmo campo as reuniões intersetoriais relacionadas ao serviço de proteção social a adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa, também prestado pelos CREAS. Outra informação importante a ser considerada é que no ano de 2020 as equipes dos CREAS passaram por reformulações, ocasionando falta de alguns registros no relatório descritivo, conforme relatado no campo “considerações finais” do instrumento inclusive sobre a participação em reuniões.

Portanto, através da análise dos dados obtidos do ano de 2020, foram registradas 81 reuniões realizadas pelos CREAS, sendo 51 no âmbito do PAEFI e 30 não identificadas. Destas 51 reuniões, 24 foram com a rede de saúde, indicando parcerias e discussão de casos para construção de estratégias de acompanhamento conjunto pelas duas políticas. Dentro da pasta da saúde, destaca-se a forte articulação com a saúde mental, representando 14 das 24 reuniões realizadas. Ainda foram registradas reuniões com a rede de atenção primária, secundária, alta complexidade e setores da saúde não identificados. Conforme já apontado na seção anterior, o atendimento a usuários com transtornos mentais nos anos de 2020 e 2021 representou 28,5% dos atendimentos PAEFI, demonstrando a necessidade de uma efetiva articulação junto ao serviço de saúde, principalmente de saúde mental, para promoção do acesso aos direitos e construção de estratégias de cuidado dessa população.

Dentre as outras reuniões que foram identificadas, 9 ocorreram em conjunto com equipamentos e serviços da própria rede socioassistencial (CRAS, CENTROPOP, PETI, Unidades de Acolhimento e Família Acolhedora) com o objetivo também de discutir os casos coletivamente. Ainda sobre discussões de caso, ocorreram 4 reuniões com Conselhos Tutelares, 2 com o Centro de Cidadania LGBT do estado do Rio de Janeiro, 2 com a Vara da Infância, Juventude e Idoso de Niterói e 4 com o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, sendo 3 com a Promotoria de Justiça do Idoso e Pessoa com Deficiência de Niterói e 1 sem identificação de promotoria. Um dos CREAS registrou uma parceria com a equipe de Redução de Danos do CAPS-AD para atendimento de usuários na sede do CREAS; não há informações de quantidade de atendimentos realizados e periodicidade.

Ambos os CREAS registraram uma reunião em cada equipamento com o Centro de Cidadania LGBT do estado do Rio de Janeiro para fins de apresentação de ambos os equipamentos (CREAS e CCLGBT), público-alvo, metodologias de trabalho e alinhamento de fluxos de acompanhamento de casos entre as instituições, o que demonstra a iniciativa em promover a aproximação dos serviços com o objetivo de atender as diferentes demandas dos usuários.

No ano de 2020, houve a participação dos CREAS em 2 reuniões do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), órgão colegiado de caráter deliberativo sobre questões que versam sobre os direitos das crianças e adolescentes, inclusive com a função de fiscalização. O CMDCA é composto por representantes governamentais e representantes da sociedade civil e em Niterói ele foi criado em 1991 pela Lei Municipal n.º 919/91. A participação nessas reuniões representa grande importância no que tange ao fortalecimento das instâncias de controle social para a discussão de temas relacionados à infância e adolescência que podem, inclusive, se tornar políticas municipais. As reuniões do CMDCA passaram a acontecer em formato remoto desde a decretação da pandemia em março de 2020, com o intuito de manter as atividades e proteger os participantes do contágio pelo coronavírus. Contudo, identifica-se pouca participação do CREAS nesse espaço, considerando que as reuniões são mensais. A pauta dos encontros em que houve a participação do CREAS foi a construção do Plano de Enfrentamento à Violência e Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, que culminou com a criação de um formulário de preenchimento para todas as instituições e serviços que atendem crianças e adolescentes em situação de violência e exploração sexual como forma de promover um banco de dados para construção do Plano Municipal. Entretanto, até o momento em que essa pesquisa foi realizada, percebe-se que a iniciativa do formulário não foi implementada da forma como havia sido planejada no que diz respeito aos CREAS. Quanto à construção do Plano Municipal, não há novas informações.

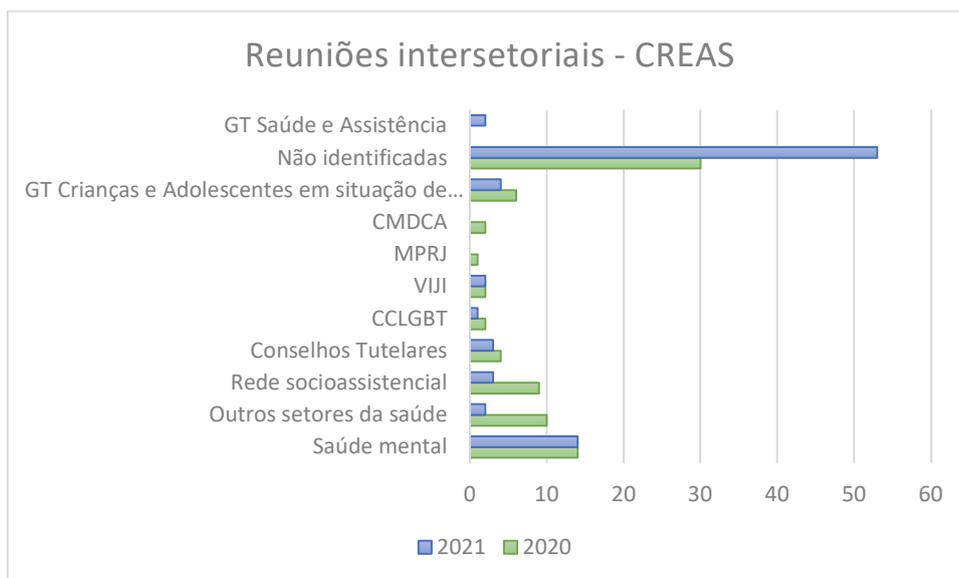
Outra iniciativa que se relaciona à intersetorialidade diz respeito à participação do CREAS em um Grupo de Trabalho para atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Esse GT teve início no ano de 2020 a partir da demanda de casos compartilhados entre equipamentos da rede de serviços públicos municipais. Caracterizou-se por reuniões mensais a partir de junho, contando com a presença de representantes da rede socioassistencial, principalmente os equipamentos da proteção social especial, coordenadoria de direitos humanos e a rede de saúde mental para infância, adolescência e juventude: Centro de Atenção Psicossocial Infanto-Juvenil (CAPSI), Unidade de Acolhimento Infanto-Juvenil (UAI), além da Equipe de Referência Infanto-Juvenil para ações de atenção ao uso de Álcool e outras Drogas de Niterói (ERIJAD), equipe mista composta por profissionais do SUS e SUAS. Essas informações têm como fonte o Relatório Anual de Gestão do CREAS Centro/2020 cuja avaliação da ação foi assim descrita:

A partir dos debates dessas reuniões, este GT se desdobrou em outros dois: Maternar como direito e Juventude no território. Ao longo dos meses foi possível promover maior aproximação com essa rede e organizar discussões de caso para traçar

estratégias conjuntas de intervenção. Os resultados se mostraram muito positivos no que tange à garantia de acesso aos direitos dessa população (CREAS Centro, 2020, s/p).

No ano de 2021, os atores presentes nas reuniões intersetoriais se mantiveram, totalizando 86 reuniões sendo que 53 delas não foram identificadas pautas e participantes. Assim como no ano anterior, observa-se o destaque para as reuniões com a rede de saúde mental (14) e a criação de um Grupo de Trabalho da Assistência Social e Saúde Mental cuja proposta se materializou por meio de reuniões mensais para discussão e encaminhamentos dos casos acompanhados por essas duas políticas. Os CREAS estiveram presentes em 2 encontros. Há informações no Relatório de Gestão Anual do CREAS que essas reuniões aconteceram outras vezes, mas por se tratar de casos que não eram referenciados ao PAEFI, não houve participação do equipamento. Atualmente, o GT encontra-se inativo.

Gráfico 03 – Reuniões Intersetoriais anos 2020 e 2021



Elaboração própria. Fonte: Relatórios Descritivos dos CREAS

Ainda em relação à Rede de Atenção Psicossocial (RAPS), um dos CREAS relata a participação na Pré-Conferência e Conferência de Saúde Mental do município de Niterói a convite dos equipamentos da RAPS e o Relatório Anual de Gestão do CREAS em tela aponta que “A presença do CREAS nas reuniões significou fortalecimento das relações intersetoriais nos espaços de discussão sobre a formulação de políticas, para além dos atendimentos e acompanhamentos de casos do cotidiano” (CREAS, 2021, s/p).

O instrumento do relatório descritivo mensal contém um campo de preenchimento que pergunta como se dá a relação com as demais políticas setoriais. Através da leitura e análise das respostas dos CREAS nota-se que é abordada a política de educação municipal através de

um fluxo estabelecido para matrículas, dificuldades com a rede estadual de educação e fortalecimento de parcerias com a rede de saúde, principalmente saúde mental. Há também relatos de que os contatos intersetoriais são baseados em redes pessoais e que a estratégia dos Grupos de Trabalho se mostrou como alternativa importante na institucionalização dessa articulação. Não foram citadas outras políticas como habitação, cultura, esporte, lazer, previdência social, trabalho e renda, dentre outras, fato que demonstra que as ações do PAEFI têm se restringido ao atendimento de demandas pontuais e emergenciais apresentadas pelos usuários sem muito diálogo com o quadro geral das políticas públicas.

Outra fonte de dados para avaliar a dimensão da intersetorialidade no trabalho do PAEFI foram as entrevistas com os profissionais que atuam no serviço. A primeira pergunta destinada aos profissionais foi formulada da seguinte forma: Sobre o trabalho em rede, ele ocorre no PAEFI? A resposta foi unânime: sim, ele ocorre.

Duas outras perguntas buscaram compreender, a partir da perspectiva dos profissionais, qual a finalidade e a importância do trabalho em rede. Dentre as respostas estão afirmações sobre o trabalho em rede como garantia de direitos das famílias e indivíduos, acesso a demais políticas, atividade fundamental para planejamento e desenvolvimento do trabalho socioassistencial. Destaca-se que duas respostas apontam a questão do atendimento integral das demandas dos usuários do PAEFI e uma delas ainda ressalta que é uma maneira de “articular e potencializar as pactuações construídas com os usuários, não sobreposição das ações”. Outra resposta traz uma reflexão acerca da importância do trabalho intersetorial, embora seja preciso “uma tomada de responsabilidade sobre os casos”. Isso significa que a articulação não deve ser tratada como um simples repasse dos casos entre uma política e outra ou entre um serviço e outro, mas sim, compreender que é de responsabilidade de todos os atores envolvidos.

A partir dessas respostas, observa-se que o entendimento dos profissionais acerca da intersetorialidade dialoga com as diversas conceituações formuladas por autores apresentadas ao longo deste item e ainda demarcam que a intersetorialidade está diretamente relacionada à garantia de direitos e acesso à “cidadania plena”.

Considerando o contexto de pandemia e as dificuldades que esse cenário trouxe para a realidade do trabalho com políticas sociais, foi questionado sobre as ações adotadas para o fortalecimento da rede intersetorial e se tais ações foram pautadas em fluxos institucionais ou redes pessoais. Todas as respostas salientaram que a principal ação foram as discussões de caso em rede por meios remotos como alternativa de atendimento e planejamento das ações durante

a pandemia. Mas há ressalvas quanto à caracterização como “ação fortalecida”. Algumas respostas indicam que “de forma expressiva não houve ações fortalecidas” ou ainda que “o vínculo pessoal com profissionais dos diversos equipamentos das mais variadas políticas e instâncias se mostrou mais efetivo do que o contato institucional”.

Quanto à natureza pessoal ou institucional de tais ações, percebe-se que não há consenso: três participantes responderam que, em geral, as articulações são baseadas em redes pessoais por meio do contato direto com profissionais de outros equipamentos, seja pela agilidade nas respostas, seja por falta de estrutura de alguns serviços no que se trata de linhas telefônicas e acesso à internet. Há duas respostas que dizem puramente que as relações são institucionalizadas, não expressando comentários sobre o tema, como a pergunta propõe. E ainda dois profissionais que mesclam a resposta entre pessoal e institucional. Uma das respostas argumenta que pela precarização dos equipamentos e rotatividade dos profissionais, a estratégia é o contato por meios pessoais, mas que não se anulam as articulações institucionais, quando possível. A outra resposta diz que é uma cultura no município de Niterói a construção de redes pessoais para depois serem institucionalizadas.

Outra pergunta teve como foco avaliar a relação entre os equipamentos e serviços da própria rede socioassistencial. Todas as respostas avaliam como fundamental a articulação, porém em quatro delas relatam que encontram dificuldades. Um dos profissionais respondeu que “sinto o acompanhamento um pouco solitário na rede. Não há uma troca contínua sobre o acompanhamento, somente quando da passagem do caso de um equipamento para outro”. Outra resposta destaca que não é possível avaliar essa relação sem considerar a conjuntura de precarização e intensificação do trabalho que influencia na qualidade das ações.

A análise das respostas leva à conclusão de que a construção de uma relação institucional entre as políticas e serviços tem se baseado em contatos e articulações para tratar da demanda de casos específicos. A maioria das respostas aponta que o contato realizado tem como finalidade a discussão de um atendimento, planejamento de ações para aquela família ou indivíduo. Não foram identificados relatos dos profissionais sobre ações em nível macro, ou seja, que tratam das políticas em sua totalidade.

Por fim, foi solicitado aos participantes que apresentassem propostas e sugestões para o fortalecimento do trabalho intersetorial no PAEFI. As contribuições trazidas pelos profissionais consideram a sua realidade de trabalho e melhoria na infraestrutura dos equipamentos e materiais eletrônicos, inclusive com a utilização de sistemas informatizados integrados, garantia de transporte para visitas institucionais, reuniões sistemáticas e produção

de materiais que apresentem os equipamentos e seus serviços ofertados. Apareceram também em duas respostas a demanda por capacitação e formação continuada das equipes. Além disso, em três respostas identifica-se a necessidade de envolvimento da gestão para a produção de fluxos institucionais e uma delas reforça que é de responsabilidade dos técnicos “provocar” e estimular essa rede.

Partindo desta linha, compreende-se que também existe outro componente indispensável para a construção da intersectorialidade: a vontade política dos gestores e sensibilização dos profissionais que executam as políticas, a partir do entendimento e aceitação de sua importância. Por isso, Junqueira (1998) destaca a imprescindibilidade da valorização dos trabalhadores, como um dos elementos que envolvem a mudança da cultura organizacional com fins de concretização da intersectorialidade.

Mediante este breve debate sobre a intersectorialidade, entende-se que em meio à vasta contribuição teórica sobre o conceito, é consenso que a intersectorialidade é compreendida como uma forma de união e articulação entre as políticas para o atendimento de demandas que isoladamente não são capazes de atender, evitando ações paralelas e que, por muitas vezes, podem causar constrangimento e sofrimento aos usuários que relatam várias vezes a mesma situação para diferentes equipamentos.

Percebe-se que esse movimento de articulação entre as políticas tem ocorrido no município de Niterói através do PAEFI ainda que como uma ferramenta para encaminhamento de situações singulares, em sua maioria. Outrossim, nota-se iniciativa importante de investimento em ações institucionais com a criação de Grupos de Trabalho Intersetoriais para discussão de temas mais abrangentes que foram motivados por reuniões de discussão de caso. Observa-se também o envolvimento dos profissionais atuantes no serviço e o reconhecimento do trabalho em rede como elemento essencial na oferta do PAEFI. Por outro lado, identifica-se que é necessário o fortalecimento da concepção da intersectorialidade no nível da totalidade do fenômeno dialogando com instâncias da gestão, controle social e sociedade civil para que sejam pensadas ações desde o atendimento da demanda pura do usuário até a criação e/ou modificação de elementos constituintes da política social em si.

4.3 Sistema de Justiça e trabalho social

A judicialização das políticas sociais é um assunto que vem sendo cada vez mais discutido e trabalhado em produções acadêmicas. Tal processo carrega em sua essência

diferentes perspectivas que, por sua vez, são intrinsecamente contraditórias. O crescimento da judicialização no Brasil relaciona-se à inflação de direitos inscritos pela Constituição Federal ao mesmo tempo em que se vivencia o desmonte da proteção social (SIERRA, 2011), como também apontam Reis *et al* (2021), que a judicialização representa uma forma de acesso da população aos direitos sociais, já que o Estado neoliberal desregulamenta e desorganiza tais direitos em prol da acumulação capitalista.

Este movimento é percebido em diversas políticas, com destaque para a saúde, nos casos de solicitação para exames, consultas e procedimentos de alto custo e para a assistência social, em que se percebe o aumento de casos judicializados de requerimento pelo BPC (MIOTO *et al*, 2018). Nestes casos, o sistema de justiça atua enquanto agente facilitador do acesso da população aos direitos que lhes são garantidos, através da requisição de ações para o poder executivo com fins de que a solicitação se efetive. Por outro lado, a judicialização pode significar o controle sobre a pobreza para repressão de comportamentos penalmente puníveis conduzindo ao disciplinamento e normalização de condutas (IBIDEM, 2018; SIERRA, 2011).

No caso da assistência social, especificamente a proteção social especial, a relação com o sistema de justiça é indissociável, visto que se trata de situações relacionadas à violação de direitos, violências e rompimento de vínculos familiares e comunitários que podem resultar em acolhimento institucional, por exemplo. Desta forma, a relação se estabelece a partir da demanda do sistema de justiça pelos serviços da assistência social, seja através de cobranças ao poder executivo para provimento de proteção social, conforme já apontado, seja através de requisições para que as famílias se responsabilizem pela proteção social de seus componentes (MIOTO *et al*, 2018). As solicitações do sistema de justiça ao SUAS têm sido motivo de conflito entre os sistemas, seja pela falta de entendimento sobre a assistência social pelos órgãos da justiça, seja pela relação de poder simbólica que foi construída, subalternizando o trabalho desempenhado pelo SUAS (BRASIL, 2015). De igual forma, esse movimento da justiça tem significado a garantia de direitos individuais em detrimento de direitos coletivos (IBIDEM, 2015; SIERRA, 2011), contrapondo-se à lógica de direito universal da assistência social.

A discussão sobre a assistência social demonstra que ao longo de sua construção enquanto política social, algumas tendências de análise apontam que ela não possui um conteúdo próprio, podendo ser entendida como processante de outras políticas sociais, mediadora das ações intersetoriais garantindo a referência e contrarreferência ou marcada por ações genéricas, mas específica quanto ao seu público-alvo (SPOSATI, 2004). Sendo assim, o

conteúdo das solicitações advindas do sistema de justiça (Promotorias, Varas e Defensorias Públicas), por muitas vezes revela sobreposição de poderes, violação da autonomia profissional e desrespeito aos fluxos do SUAS, conforme apontado pelos dados da pesquisa realizada pelo IPEA em parceria com a Secretaria de Assuntos Legislativos do Ministério da Justiça em 2015 (BRASIL, 2015).

Essa pesquisa foi realizada em âmbito nacional no sentido de compreender as relações entre o SUAS e o sistema de justiça, visto que a discussão sobre o tema tem registrado crescimento ao passar dos anos. Foram realizados encontros com profissionais de ambos os sistemas, aplicação de questionários, dentre outros artificios metodológicos, que resultaram em reflexões que retratam a realidade brasileira no que tange a este assunto. De maneira geral, a pesquisa identificou que entre os profissionais do SUAS, foram listados os seguintes pontos de conflito na relação com o sistema de justiça: (i) sensação de desvalorização profissional; (ii) relação hierárquica por meio de requisição de serviços e relatórios; (iii) violação de competências; (iv) dificuldade de diálogo (BRASIL, 2015, p.202). Do ponto de vista dos profissionais do sistema de justiça foram destacados: (i) eficiência aquém do necessário do poder executivo; (ii) carência de recursos humanos nas instituições públicas, como o SUAS e o próprio sistema de justiça; (iii) diferença de linguagem entre os sistemas (IBIDEM, 2015, p.203).

Sendo assim, percebe-se que o sistema de justiça, em sua função de fiscalizador, possui dificuldades em compreender que parte das demandas enviadas ao SUAS foge à competência e atribuição desta política, o que pode ocasionar sobrecarga de trabalho e priorização de ações para o atendimento dessas requisições em detrimento do trabalho que lhe compete junto aos usuários dos serviços socioassistenciais. Como exemplos de demandas foram listadas pela pesquisa citada acima: a. requisições de perícias, na busca de subsidiar decisões que serão tomadas no âmbito judicial sobre a vida dos sujeitos; b. requisições tipo averiguação de denúncias, com o objetivo de esclarecer o que possa estar acontecendo no local denunciado, como no caso das denúncias por meio do “Disque 100”; c. requisições de atendimentos diretos em serviços específicos, como vaga em instituições de acolhimento, em programas de apoio a família, inscrição em cadastros e recebimento de benefícios eventuais entre outros; e d. requisições de informações sobre atendimentos que vem sendo realizados pelos respectivos equipamentos do SUAS (IBIDEM, 2015).

Diante desta relação conflituosa, a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) lançou em 2016 a Nota Técnica nº02/2016 que trata da relação entre o Sistema Único de

Assistência Social- SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça. Neste documento, são apontadas as atribuições e competências do SUAS e destacam-se o trabalho intersetorial e as relações interinstitucionais da assistência social com outras políticas setoriais e com os órgãos do sistema de justiça. A normativa destaca que para que essa articulação aconteça, existem alguns pressupostos, como:

- Conhecimento dos atores institucionais e dos órgãos que compõem a rede, suas competências e funções;
- Definição das atribuições e especificidades da atuação dos diversos órgãos e instituições envolvidos;
- Identificação dos pontos de intersecção entre os órgãos que compõem e a rede;
- Prevenção com vistas a evitar sobreposição e o paralelismo das ações;
- Estabelecimento de diálogos sobre as normativas que tratam de assuntos similares;
- Busca da horizontalidade nas relações e no diálogo entre os envolvidos;
- Preservação das competências próprias de cada órgão ou instituição (BRASIL, 2016, p.3)

E ainda ressalta a responsabilidade da gestão municipal em promover a articulação entre os atores da rede através da construção de fluxos de encaminhamento e atendimento e estratégias de trabalho conjunto na perspectiva da complementariedade e intersetorialidade, evitando práticas baseadas em redes pessoais e não duradouras.

Para uma aproximação desta relação entre sistema de justiça e SUAS no município de Niterói, esta pesquisa utilizou de duas fontes de dados: levantamento dos ofícios recebidos pelos CREAS advindos de Promotorias, Varas e Defensorias Públicas e entrevistas com os profissionais dos CREAS. Quanto à primeira fonte de dados, apenas um dos CREAS conseguiu disponibilizá-los, pois as informações solicitadas não estavam sistematizadas no outro equipamento e por conta da sobrecarga de trabalho não foi possível para a equipe realizar a compilação dos dados. No entanto, considera-se possível avaliar a realidade do município mesmo que com dados de apenas um CREAS, pois a natureza do trabalho é a mesma, bem como os órgãos do sistema de justiça são os mesmos.

O levantamento de ofícios considerou três informações principais: número/quantidade, origem do documento e natureza da solicitação. O total de ofícios recebidos pelo CREAS nos anos de 2020 e 2021 foi de 131, sendo 46 no ano de 2020 e 85 no ano de 2021. A diferença no número de ofícios pode ser analisada pelo fato de que no ano de 2020 a pandemia estava em

seu ápice, ainda sem vacina e o sistema de justiça estava em trabalho remoto. Quanto aos órgãos solicitantes, há destaque para a Promotoria de Justiça de Proteção ao Idoso e Pessoa com Deficiência (PJPIP) representando aproximadamente 43,5% dos ofícios e as Promotorias de Justiça da Infância e Juventude (PJIJ), 1ª e 2ª, representando aproximadamente 30% dos ofícios. Em seguida encontra-se a Vara da Infância, da Juventude e do Idoso (VIJI), compondo aproximadamente 22% dos ofícios. Há apenas um ofício registrado da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, um ofício da 2ª Promotoria de Família, dois ofícios da 3ª Vara de Família e um ofício da 3ª Vara Criminal. Observa-se ainda um ofício da Procuradoria Geral do Município de Niterói e um ofício da Procuradoria Judicial do Município de Niterói, contudo, tais ofícios têm como objetivo responder a demandas da Vara da Infância, Juventude e do Idoso.

Antes de avançar na discussão sobre a natureza das solicitações, avaliou-se necessário apresentar a estrutura do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e do Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro no município de Niterói. O Ministério Público (MP) apresenta-se enquanto instituição permanente inscrita na Constituição Federal e suas funções se relacionam à defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais. No Brasil, configura-se enquanto instância autônoma e independente, não sendo subordinado aos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário (BRASIL, 1988). O MP abrange os Ministérios Públicos dos Estados e o Ministério Público da União. Nos estados, o MP atua nos municípios através de suas promotorias de justiça. A Comarca de Niterói conta com 25 promotorias, conforme o quadro abaixo:

Quadro 10: Promotorias de Justiça em Niterói

| | |
|--|-------------------------|
| Promotoria de Justiça Cível | 1ª, 2ª e 3ª promotorias |
| Promotoria de Justiça Junto à Vara de Família | 1ª, 2ª, 3ª e 4ª varas |
| Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude (não infracional) | 1ª e 2ª promotorias |
| Promotoria de Justiça da Infância e da Juventude (infracional) | 3ª promotoria |
| Promotoria de Justiça de Proteção ao Idoso e à Pessoa com Deficiência | Única |
| Promotoria de Justiça Junto à Vara Criminal | 1ª, 2ª, 3ª e 4ª varas |
| Promotoria de Justiça Junto ao Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a mulher | Única |
| Promotoria de Justiça Junto ao Juizado Especial Criminal | 1ª e 2ª promotorias |
| Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa da Cidadania | Única |
| Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Meio Ambiente e do Patrimônio Cultural | Única |
| Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva de Defesa do Consumidor e do Contribuinte | Única |

| | |
|---|-----------------------------|
| Promotoria de Justiça de Investigação Penal da 2ª Central de Inquéritos | 4ª, 5ª, 6ª e 7ª promotorias |
|---|-----------------------------|

Elaboração própria. Fonte: Site do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro

Já o Poder Judiciário, de maneira geral, tem como função garantir os direitos individuais, coletivos e sociais e resolver conflitos entre cidadãos, entidades e Estado (BRASIL,1988). No caso da justiça estadual, sua função é processar e julgar qualquer causa que não esteja sujeita à Justiça Federal comum, do Trabalho, Eleitoral ou Militar. De acordo com o site do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do ponto de vista administrativo, a justiça estadual está organizada em 1º grau, composto pelos juízes de Direito, varas, fóruns, tribunais do júri, juizados especiais e Turmas Recursais e 2º grau, representado pelos Tribunais de Justiça, onde se encontram os desembargadores, responsáveis por julgar demandas de competência originária e recursos interpostos contra decisões do 1º grau. A Comarca de Niterói está organizada em 20 Varas, assim dispostas:

Quadro 11: Varas em Niterói

| | |
|---|-----------------|
| Vara Criminal | 1ª, 2ª, 3ª e 4ª |
| Vara Cível | 1ª a 10ª |
| Vara de Família | 1ª, 2ª, 3ª e 4ª |
| Vara da Infância, da Juventude e do Idoso | Única |
| Juizado de Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher | Única |

Elaboração própria. Fonte: Site do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Portanto, pode-se perceber que diante das diferentes promotorias e varas atuantes no município de Niterói, a maioria das solicitações ao PAEFI advém das promotorias da infância e juventude e promotoria do idoso e pessoa com deficiência, corroborando com os dados apresentados no item acima sobre o perfil da população usuária do serviço em tela.

Quanto à natureza dos ofícios enviados ao CREAS, aproximadamente 20% deles solicitam visita domiciliar (VD) ao usuário e destes 92% são da PJPIPD. A solicitação de VD vem acompanhada de envio de relatório atualizado do caso e outras requisições como, avaliação para acolhimento em Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), inserção nos programas, serviços e benefícios da assistência social e aplicação de medidas protetivas cabíveis, informações sobre as medidas que vem sendo adotadas com o fim de fazer cessar a situação de risco vivenciada pela pessoa idosa e informações sobre o BPC. A requisição de informações sobre o BPC também aparece nos ofícios das PJIJ e VIJI, fato que demonstra a falta de entendimento sobre o benefício. O BPC é um benefício socioassistencial, porém a sua

operacionalização é de responsabilidade do INSS. Desta forma, cabe à assistência social o acompanhamento dos beneficiários e a inscrição ou atualização dos beneficiários e requerentes no Cadastro Único do governo federal a partir da publicação do Decreto nº 8.805/2016 que impõe tal obrigatoriedade. Portanto, a resposta sobre o andamento dos processos de requerimento cabe ao INSS e não aos equipamentos do SUAS que não tem nenhum acesso a essa informação.

Em relação à visita domiciliar, é importante destacar o debate acerca desse instrumento, debate esse que é muito caro ao Serviço Social, considerando o passado da profissão, antes do que se considera como “virada”, marcado por ações de controle da população e até mesmo sob uma perspectiva sanitarista/ higienista. O Conselho Regional de Serviço Social da 7ª Região lançou em 2017 um termo de orientação para a realização de visitas domiciliares. Neste termo, recupera-se a compreensão de que a visita domiciliar não é atribuição ou competência privativa do assistente social. É um instrumento de trabalho que pode ou não ser utilizado pelo profissional a depender da sua avaliação e planejamento para o atendimento e acompanhamento do caso. Quando utilizado, devem ser respeitados os princípios do Código de Ética. Ela não deve ser realizada sob um viés moralizador, fiscalizador, tampouco opressor, visto que o objetivo é se aproximar da realidade na qual irá intervir. Além do mais, as visitas devem ser feitas com agendamento prévio, sempre que possível, pois a residência é o espaço privado de convivência de uma família e como o objetivo não é fiscalizar ou averiguar denúncias, o contato prévio e a autorização da família para a visita são elementos que contribuem para que o assistente social exerça a profissão em acordo com o Projeto Ético-Político do Serviço Social e não carregue consigo o espectro do autoritarismo e da fiscalização.

Portanto, ao enviar um ofício ao CREAS a partir da imposição do instrumento a ser utilizado e da exigência que determinada família ou indivíduo seja inserido nos programas e serviços da assistência social, demonstra-se que os órgãos do sistema de justiça têm assumido uma postura de hierarquia em relação ao SUAS, como se os serviços socioassistenciais fossem um braço da justiça. De igual forma, ferem a autonomia profissional do técnico de referência que acompanha o caso, pois cabe a este profissional definir os instrumentos para sua intervenção. Assim com incide na autonomia dos usuários, pois a sua inserção nos programas e serviços depende do desejo do usuário em participar. É válido ressaltar que todos os ofícios possuem prazos para resposta, geralmente de 20 a 45 dias e em alguns ofícios frases como “sob pena de busca e apreensão do relatório” e “sob as penas da lei” são utilizados.

Ainda sobre essa questão, é importante ressaltar que a associação do CREAS ao sistema de justiça, por parte dos usuários, pode resultar em acompanhamentos forçados pelo receio de algum tipo de penalização. Ou seja, as famílias e indivíduos se sentem na obrigação de cumprir os procedimentos ditados pelos profissionais dos CREAS (representantes do Estado) não sendo efetivos no sentido da proteção social (CORDON, 2022).

Outro conteúdo bastante presente nos ofícios, em cerca de 20% deles, diz respeito a solicitações de atendimento e/ou acompanhamento do núcleo familiar com posterior envio de relatório. Em dois deles é utilizada a palavra “determinação do acompanhamento” e um destes ainda adiciona “em caráter contínuo”. Grande parte dos ofícios com essa demanda advém da VIJI (46%), seguido das PJIJ (42,3%) e por último a PJPIPD (11,7%). Mais uma vez nota-se a imposição de tais órgãos sobre o processo de trabalho nos CREAS. Para este momento não foi possível realizar um levantamento sobre os casos encaminhados pelo sistema de justiça e que foram avaliados pelas equipes dos CREAS como inexistência de demanda para acompanhamento do PAEFI, mas empiricamente é fato afirmar que é uma ocorrência na realidade do trabalho. A temática do acompanhamento familiar será discutida no próximo item, contudo já é importante deixar aqui uma reflexão sobre qual a intenção dessas solicitações: será mesmo na perspectiva da proteção ou vigilância das famílias?

Em aproximadamente 37% dos ofícios o assunto principal trata da solicitação de relatório. Foram utilizadas algumas formas diferentes de escrita como, relatório de atendimento, relatório de acompanhamento do caso, relatório de acompanhamento social, relatório das intervenções e relatório de visita domiciliar. Alguns destes ofícios vieram acompanhados de informações julgadas necessárias a constar nos relatórios, tais como: disponibilidade, pela SMASES, de atividades extracurriculares para as crianças, informações sobre quais serviços, benefícios e programas a família foi inserida visando futura reintegração familiar, informações a respeito do paradeiro de dois adolescentes (endereço e contato telefônico), providências tomadas após o encaminhamento do hospital, indicação e aplicação de medidas cabíveis, informação sobre se foi realizada emissão do registro civil de nascimento da criança, informação sobre se a família compareceu aos atendimentos do serviço de saúde e informações quanto a quais escolas as crianças foram matriculadas, além da já citada informação sobre o BPC.

Essas solicitações expressam o interesse dos solicitantes em informações pontuais sobre os casos, exigindo que o CREAS tenha respostas para todas essas questões. Faz parte do acompanhamento PAEFI ter conhecimento das escolas em que as crianças e adolescentes

referenciadas estão matriculadas para fins de construção de estratégias conjuntas, bem como acompanhar o encaminhamento do usuário para a rede de serviços, mas a simples resposta do nome da escola ou se o usuário compareceu ou não à consulta agendada no serviço de saúde não traz elementos suficientes para pensar o caso e sequer corresponde a uma atribuição da assistência social. Portanto, mais uma vez se questiona a intenção por detrás dessas perguntas, pois tendem a transparecer um viés pragmático e fiscalizador da vida. Quanto à solicitação de informações sobre o paradeiro dos adolescentes, entende-se que se eles estão sumidos a instituição competente para realizar a busca é a polícia.

No bojo das solicitações identificadas como alheias à competência dos CREAS encontram-se: diligência em conjunto com a Companhia de Limpeza Urbana de Niterói (CLIN), Vigilância Sanitária e Controle de Zoonoses para limpeza de imóvel de usuários com transtorno de acumulação, um deles indicando internação compulsória de um idoso no Hospital Psiquiátrico, inserção de usuário em Residência Terapêutica (serviço ofertado pela rede de saúde mental), laudo médico (solicitação devida à rede de saúde) e acolhimento imediato de idosa em ILPI ainda que às custas do município (solicitação devida à gestão municipal e não ao equipamento). Tais solicitações denotam o desconhecimento por parte do sistema de justiça acerca das atribuições e competências da assistência social, de modo especial dos CREAS, bem como forçam uma relação de autoridade no que diz respeito ao trabalho das equipes.

Outra fonte de dados para essa dimensão foram as entrevistas com os profissionais dos CREAS. A primeira pergunta realizada dispõe sobre a avaliação do profissional no tocante à relação interinstitucional entre os CREAS e os órgãos do sistema de justiça. Todas as respostas remetem a uma relação “hierarquizada”, “desigual”, “abusiva” e “de cobrança”. Foi apontado o desconhecimento do trabalho por parte de tais instituições como principal fator que atravessa essa relação conflituosa. Além disso, conforme a contribuição de um profissional, “os prazos muitas vezes se sobrepõem à organização do trabalho, as reiterações de casos já respondidos, a demora na comunicação, tudo isso afeta o serviço como um todo”.

Outras respostas demonstram o atravessamento de ações em discordância com o trabalho realizado pelo PAEFI, como a exigência de “celeridade para situações que se arrastam em anos e causam uma revitimização”, fato que se contrapõe à orientação da Nota Técnica nº02/2016 quanto a não sobreposição e paralelismo das ações do SUAS e do sistema de justiça, pois,

(...) em muitas situações a decisão da justiça atravessa todo um trabalho planejado e executado em rede, sem conhecer a realidade familiar, sem reconhecer as potencialidades e ignorando desafios os encontrados que se articulam com a estrutura

social desigual, racista e excludente que perpassa a história do país e das famílias que vivem gerações de perpetuação da miséria e depois se veem punidas pelo próprio Estado que foi incapaz de lhe assegurar formas dignas de sobrevivência. (Entrevistado A).

Tendo como referência já citada Nota Técnica na seção que dispõe sobre a responsabilidade da gestão municipal na articulação interinstitucional, questionou-se aos profissionais sobre tais ações. O conteúdo das respostas indica que não há ações consolidadas nesse âmbito e “se elas existem ainda são falhas, pois nós trabalhadores da ponta continuamos recebendo requisições que fogem a nossa atribuição”. Uma das respostas aponta que existe o procedimento de abertura e controle de processos eletrônicos pela SMASES. Em pesquisa sobre essa ação, identificou-se que se trata de uma forma de organizar as solicitações que chegam à secretaria com vistas à distribuição para os equipamentos competentes. Em tese, todos os ofícios passam primeiramente pelo setor jurídico da SMASES, depois pela Subsecretaria de Assistência Social (SSAS) que despacha os processos para a Coordenação das Proteções (PSB e PSE) e, por fim, estas encaminham para os equipamentos devidos. O objetivo deste fluxo é filtrar os ofícios cuja demanda seja de competência e atribuição da política de assistência social. No entanto, de acordo com os dados e análises já desenvolvidas até o momento, pondera-se que essa ação não tem alcançado inteiramente seu objetivo.

Para fechar o ciclo de perguntas sobre essa dimensão, foi indagado aos profissionais quais as sugestões para o trabalho com o sistema de justiça. As sugestões apresentadas seguem uma linha muito próxima, indicando a necessidade do diálogo entre o SUAS e o sistema de justiça através de estabelecimento de fluxos, reuniões, grupos de trabalho, seminários e simpósios com o intuito de aproximação entre os sistemas para que um conheça o trabalho do outro e sejam evitadas atitudes arbitrárias e sobrecarga de trabalho e ainda “desmistificar esse lugar histórico de subalternidade ao sistema de justiça e de que a Assistência Social tem função de atuar como "polícia das famílias" ou "olho do juiz".

Importante salientar que uma das respostas sugere a importância da aproximação das equipes do SUAS com as equipes técnicas do Ministério Público e Tribunal de Justiça. Essa aproximação pode contribuir para estabelecer o diálogo entre os sistemas, pois a comunicação entre categorias profissionais semelhantes tem grande potencial de superar ruídos na relação interinstitucional.

Em consonância com os dados apresentados, é possível concluir que a relação entre o sistema de justiça e o SUAS no município de Niterói apresenta-se conflituosa, assemelhando-

se ao cenário nacional conforme disposto na pesquisa realizada pelo IPEA (BRASIL, 2015). Mesmo após a publicação da Nota Técnica nº02 em 2016 os pontos de conflito ainda persistem.

No caso de Niterói as instituições que mais demandam respostas do SUAS são as promotorias de justiça e as varas (quase em sua totalidade a VIJJ). Ainda que o Ministério Público não faça parte do poder judiciário, conforme já esclarecido, essa instituição tem atuado de maneira muito parecida em suas solicitações ao SUAS, o que revela uma postura fiscalizadora sobre as famílias e a tendência em responsabilizá-las pelas violações sofridas, sendo um obstáculo ao invés de facilitador da promoção da cidadania. Isso se deve a

(..) uma cultura jurídica dominante, lógico-formalista de inspiração liberal, que tem por objetivo estruturar as categorias, que a princípio são político-sociológicas, em esquemas normativos regulatórios que as definam ideologicamente e impossibilitem uma maior amplitude ou a construção de uma trajetória de compreensão do seu significado. Enquadrar a categoria de cidadania em uma definição reduzida e hermética, não parece outra coisa senão retirar-lhe conteúdo e amoldá-la a uma concepção de Estado, ao qual se pretenda que fique presa (ESTEVEZ, 2006, p.120).

4.4 Afinal, como se dá o acompanhamento familiar no PAEFI?

Tem-se como elemento imprescindível para se pensar o acompanhamento familiar a concepção do conceito de família e matricialidade sociofamiliar empregada nas intervenções. Um dos conceitos trazidos com as novas normativas da assistência social a partir da PNAS e do SUAS se refere à centralidade da família, ou matricialidade sociofamiliar, como objeto de intervenção desta política. O texto da PNAS traz como um de seus objetivos “assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária” (BRASIL, 2004, p.33).

O papel da família no âmbito da proteção social pode implicar diferentes interpretações. Ao analisar as literaturas sobre a história da política social no Brasil e no mundo percebe-se que a família ocupa um determinado lugar em cada contexto histórico (MIOTO, 2010). O Estado capitalista liberal defende que o mercado é a via preferencial para satisfação das necessidades dos sujeitos, tendo como segunda via a família, que no caso de “fracasso”, abriria espaço para intervenção pública. Desta forma, há a responsabilização das famílias pelas situações que as vulnerabilizam. Entretanto, a perspectiva trazida após a reconfiguração da política de assistência social com o SUAS trata da necessidade de fortalecer as famílias entendendo-as como sujeitos sociais pertencentes a uma organização societária e que suas demandas não são individuais ou particulares, de maneira a “desvincular a satisfação das necessidades sociais à competência ou incompetência individual ou das famílias” (MIOTO, 2010, p.172). Sendo assim,

a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social – PNAS. Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal (BRASIL, 2004, p.41)

A PNAS também aponta que a família é a mediadora primordial entre os sujeitos e a coletividade, mas que também é um espaço contraditório e conflituoso, além de reforçar que a concepção de família adotada considera os diversos arranjos familiares da contemporaneidade, sendo considerada como “um conjunto de pessoas que se acham unidas por laços consanguíneos, afetivos e, ou, de solidariedade” (BRASIL, 2004, p. 41). Desta forma, o trabalho social com famílias, nos moldes propostos, implica a intervenção técnica crítica e emancipatória, eliminando-se concepções conservadoras e moralistas que tendem a enquadrar as famílias em um modelo ideal e funcional.

No entanto, como aponta Dias (2019, p.5) “é necessário cuidado para que não se romantize a função protetiva da família e implemente uma intervenção no sentido de “ajuste” das famílias ao idealizado, resultando em práticas disciplinadoras e controladoras”. Para além disso, é crucial que o acompanhamento se realize de maneira participativa, através de pactuações, decisões e planejamentos que envolvam a família, seus componentes, o técnico de referência (representante do Estado) e as demais políticas setoriais, de maneira a garantir o protagonismo da família neste processo, considerar suas potencialidades com o intuito da promoção da autonomia.

Sobre este conceito, Miotto, em uma teleconferência realizada no ano de 2015 promovida pelo MDS, reflete que tem se espalhado a ideia de que autonomia seria a independência de recursos públicos na gestão do bem-estar. Entretanto, isso é um equívoco, já que no contexto de uma sociedade capitalista não há possibilidades concretas de se alcançar tal independência, visto que a distribuição de renda ocorre de maneira desigual. Portanto, para Miotto (2015), a autonomia requer a participação do usuário “ele poder ir para a esfera pública também, numa relação de igualdade, para discutir suas necessidades, para colocar os seus pontos de vista”. Assim, o trabalho com famílias estaria diretamente relacionado ao entendimento de que as famílias não são responsáveis integralmente pela proteção de seus membros através de mudanças de comportamento, pois a efetivação dos direitos de cidadania está condicionada à transformação do conjunto das relações sociais.

Entretanto, o texto da PNAS, do SUAS e demais orientações técnicas que tratam do trabalho com famílias na política de assistência social, por mais progressistas que intentam ser, reafirmam a responsabilidade primordial das famílias no quesito proteção social sendo o Estado uma espécie de “apoio” para o exercício de tal função, e gerando culpabilização daquelas famílias que não conseguem prover a proteção nos moldes “esperados” ou “plenos” conforme os padrões socialmente estabelecidos. A perpetuação e naturalização dos papéis tradicionais, por muitas vezes, incentivam a permanência dos sujeitos no âmbito doméstico, privado, mesmo em situações de violência vivenciadas no contexto familiar.

Portanto, conceitualmente, não se tem centralidade na família para independentizar os indivíduos e a família de papéis tradicionais, criando, em função disso, uma rede de serviços públicos que geram autonomização de seus membros, da vizinhança, da parentela, inclusive com serviços domiciliares de cuidados e socialização de crianças, adolescentes, jovens e idosos (...) para diminuir a carga horária de trabalho doméstico das mulheres. Antes, ao contrário, fornecem serviços para reforçar as tradicionais funções da família, de proteção social, aumentando a dependência dos indivíduos da família e exigindo-se delas mais responsabilidades e serviços, como condição para poder ter acesso a algum benefício ou serviço público; responsabilidades que, geralmente, recaem sobre as mulheres (TEIXEIRA, 2009, p.259)

Com o objetivo de orientar o trabalho dos serviços de atendimento a famílias, especificamente o PAIF e o PAEFI, a Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro publicou, em 2011, um documento intitulado: “Acompanhamento familiar na política de assistência social. Uma proposta de metodologia para o estado do Rio de Janeiro”. Nesta produção caracteriza-se o acompanhamento familiar como

uma estratégia de defesa de direitos, promovendo a reflexão sobre a realidade, na perspectiva da transformação social (...), um processo de atenção sistemática que promove o planejamento e a execução participativa das ações necessárias para que as famílias disponham de condições de vida dignas, por meio do acesso a direitos fundamentais, e de oportunidade de reflexão e crítica da realidade social, na perspectiva do fortalecimento da cidadania (...) Defendemos o acompanhamento familiar como um processo de aquisições graduais, constituído por um conjunto amplo de ações (RIO DE JANEIRO, 2011, p.24)

Partindo dessas definições, a produção ainda destaca que para que o acompanhamento seja verdadeiramente sistemático, é necessário que haja espaço para encontros periódicos com a família acompanhada, além de momentos participativos de planejamento e avaliação. Esta concepção vai ao encontro da compreensão de que a construção de políticas deve ser pautada na participação ativa de seus usuários. A citada orientação produzida possui um caráter metodológico, porém não deve ser utilizada como uma “receita de bolo”, pois cada território e seus usuários possuem suas particularidades e especificidades. Cabe, portanto, à gestão

municipal, transformar as diretrizes em instrumentos e orientações específicas para o âmbito local. E ainda, cabe aos equipamentos e sua equipe adaptar a metodologia em acordo com as particularidades de seus usuários.

Desta forma, percebe-se a importância de a equipe de referência conhecer a história e trajetória dos usuários, a dinâmica familiar, o território e seus serviços, identificar demandas e potencialidades para que se possam construir estratégias de intervenção fundadas na perspectiva da continuidade do serviço. Esta forma de atuação proporciona ações planejadas e fundamentadas, rompendo com o padrão de respostas imediatas e emergenciais que o cotidiano exige, que são muitas vezes necessárias, mas que podem se esgotar na própria ação, não cumprindo com o papel de acompanhamento pensado pelas orientações e diretrizes da política de assistência social.

Um instrumento que pode propiciar o registro, planejamento e execução dessas ações é o Plano de Acompanhamento Familiar (PAF). De acordo com as orientações da Gestão do SUAS (GESUAS)³⁰, os equipamentos possuem autonomia para construí-lo, entretanto, algumas informações precisam estar presentes, como: descrição das demandas da família, identificação das potencialidades e recursos do território, levantamento das estratégias que serão utilizadas no acompanhamento familiar, registro dos compromissos e pactuações entre a equipe e a família, apresentação sobre como se darão as intervenções, definição de um prazo para execução das ações e os resultados esperados. De igual forma, considera-se importante registrar em quais ações do PAIF ou PAEFI as famílias foram inseridas e quais seus efeitos observados, quais respostas foram dadas pelo poder público, quais os resultados obtidos através das mediações realizadas, apontar se foram necessárias modificações no PAF e qual o motivo, quais objetivos foram alcançados e se a família for desligada, explicar o motivo. Esse segundo grupo de informações necessárias ao PAF pode representar o espaço que o técnico de referência possui para refletir teoricamente sobre a situação da família, fazendo as devidas mediações entre as especificidades e particularidades com a totalidade dos fenômenos sociais.

A GESUAS também orienta que as equipes utilizem o Prontuário SUAS, sendo este um instrumento de registro e controle dos atendimentos efetuados nos equipamentos da assistência social. Sabe-se que o município de Niterói não utiliza esse instrumento. No município do Rio de Janeiro foi realizado um estudo³¹ com um dos CREAS do território que faz o uso do Prontuário SUAS, cujos resultados demonstram a utilização em partes do

³⁰ Ver Plano de Acompanhamento Familiar no SUAS: o que é e como elaborar - Blog do GESUAS

³¹ Ver DIAS (2019).

instrumento, apontando que os campos discursivos possuem pouco ou nulo preenchimento. Os profissionais argumentam que a falta do preenchimento se relaciona ao descompasso entre a dinâmica do acompanhamento e a produção de informações. “Considerando esses diferentes ritmos, os profissionais afirmam que as duas ações acabam disputando o já escasso tempo do exercício profissional e o preenchimento do Prontuário SUAS, em certa medida, produz um complicador no fluxo dos atendimentos” (DIAS, 2019, p.9).

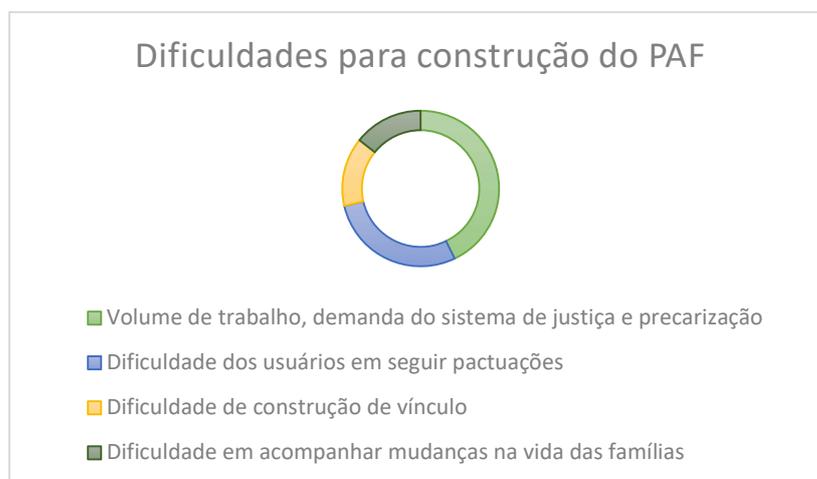
No caso de Niterói, por meio das entrevistas realizadas com os profissionais, 2 responderam que não utilizam o PAF e 5 responderam que utilizam. A justificativa para a não utilização foi que não há formação técnica no sentido do PAF, tampouco gestão sobre tal instrumento, metas ou avaliação. Dos/as profissionais que responderam “sim” sobre a utilização do instrumento, foi apontado que ele é construído entre o usuário ou família e a técnica de referência do PAEFI, sendo um movimento constante durante os atendimentos. Uma das respostas indica que para além da pactuação entre o usuário ou família e a referência do PAEFI, outros atores da rede intersetorial são participantes deste processo.

Sobre as informações contidas no PAF, foram pontuadas: dados básicos dos membros da família, metas/objetivos esperados a curto, médio e longo prazo no acompanhamento, encaminhamentos e ações necessárias, dificuldades e potencialidades a serem trabalhadas do grupo familiar/indivíduo, potencialidades, vulnerabilidades, rede de apoio familiar e redes de serviços territoriais acessadas, perfil socioeconômico e pactuações realizadas. Diante dessas respostas, observa-se que o PAF utilizado pelos CREAS do município de Niterói está em acordo com as orientações da GESUAS em seu conteúdo. Em contrapartida, um/a dos/as profissionais cuja resposta afirma que não há a construção do PAF, aponta que se trabalha basicamente com dados de documentação básica e “demandas que se dissipam no tempo com baixa efetividade”.

Outra pergunta acerca do PAF questiona se esse instrumento contribui para o desenvolvimento do trabalho em concordância com os objetivos do PAEFI. Apenas um/a dos/as profissionais respondeu “não”, os demais responderam “sim”. Sobre a resposta “não”, o comentário realizado afirma que o documento é utilizado apenas como um formulário, pois não há uma metodologia de aplicação, tampouco problematização com a realidade. As demais respostas indicam que o instrumento contribui para conhecer as famílias, planejar e sistematizar objetivos, metas e encaminhamentos, assim como realizar as ações de forma gradual e coordenada.

O último questionamento sobre o PAF se relaciona à percepção profissional das possíveis dificuldades em construir o plano nos acompanhamentos. As respostas trouxeram diferentes contribuições. Em três delas se observa a questão do grande volume de trabalho, as demandas cada vez mais frequentes do sistema de justiça que implicam na construção de relatórios para resposta aos ofícios, a precarização das condições de trabalho e os diferentes atravessamentos que o trabalhador do SUAS vivencia no dia-a-dia como principais dificultadores da construção do PAF. Em duas respostas aparece a reflexão sobre as dificuldades que os usuários do PAEFI apresentam em seguir com as pactuações firmadas. Em uma delas é elucidada a dificuldade de construção de vínculo, porém sem aprofundamento no assunto. E por fim, uma resposta indica que por se tratar de um acompanhamento a longo prazo, muitos dados novos aparecem ao longo do tempo, havendo dificuldade em acompanhar essas mudanças.

Gráfico 04 – Dificuldades para construção do Plano de Acompanhamento Familiar no PAEFI



Elaboração própria. Fonte: entrevistas

Em relação à dificuldade dos usuários em seguir com as pactuações, observa-se uma metodologia de acompanhamento que pode ter sido construída sob a concepção verticalizada em que o profissional de referência dita as regras para cumprimento da família. Como aponta Cordon (2022, p. 135):

Na participação passiva da família há um acompanhamento assimétrico, onde os profissionais exercem o papel principal, eles mapeiam as vulnerabilidades e riscos e apresentam para a família um conjunto de medidas que precisam ser adotadas por elas para enfrentarem os problemas que vivenciam.

É necessário salientar que existe outra forma de acompanhamento que coloca a família ou o usuário como protagonista na construção do seu PAF, pois somente eles podem definir aquilo que é possível e desejável em alcançar, fazendo com que a participação seja ativa e promova a autonomia dos grupos atendidos (IDEM, 2022).

As questões sobre o PAF foram pensadas a partir do entendimento de que esse instrumento seria um facilitador no planejamento para o acompanhamento familiar. Contudo, percebe-se que apesar de ser reconhecida sua importância, diversas são as dificuldades enfrentadas para construí-lo, podendo conferir ao documento o viés do pragmatismo e preenchimentos vazios em seus significados.

Entendendo que o acompanhamento familiar é uma das bases do trabalho no PAEFI, foram realizadas perguntas a respeito de quais ações são realizadas pelas equipes e sua avaliação acerca da efetividade de tais ações, com o objetivo de compreender as metodologias de acompanhamento familiar e a discricionariedade dos profissionais no trabalho com o serviço.

Com relação às ações realizadas, foi possível identificar um padrão nas respostas que elencam as seguintes ações pensando no acompanhamento familiar caso a caso:

- Acolhida/ escuta qualificada;
- Orientação social / atendimento psicossocial;
- Mapeamento da rede familiar e de serviços da rede intersetorial;
- Construção do plano de acompanhamento familiar;
- Visita domiciliar;
- Acesso à documentação pessoal;
- Encaminhamento para outros serviços;
- Inclusão nos programas e benefícios socioassistenciais;
- Estudos de caso;
- Elaboração de relatórios;
- Promover ações para a reinserção familiar e comunitária.

A análise dessas respostas indica que há uma tendência genérica no acompanhamento do PAEFI, não sendo compreendido e operacionalizado enquanto um serviço especializado. Em diversas respostas foi frisada a inexistência de capacitação e qualificação dos profissionais atuantes, sendo este um obstáculo a ser superado no sentido de conferir uma identidade própria ao PAEFI. Para além disso, a grande demanda de trabalho e a necessidade de respostas seja

pelos órgãos do sistema de justiça, seja pela rede intersetorial, seja pelo órgão gestor da política, seja pelos próprios usuários, podem engessar a discricionariedade dos profissionais.

O acompanhamento realizado neste formato aproxima-se de uma lógica mecanicista que suspende a qualificação profissional e a sujeita à mera execução de tarefas. Tal aspecto contribui para limitar as ações autônomas, criativas e propositivas dos profissionais. Acreditamos que esta tendência pode estar associada à própria dificuldade dos profissionais em definir o acompanhamento em termos teóricos e práticos. (CORDON, 2022, p. 134).

Ainda foi observado uma resposta a qual cita ações que se referem à implementação do PAEFI de maneira mais ampla em relação aos objetivos do serviço, como:

- Identificar famílias e indivíduos com direitos violados, a natureza das violações, as condições em que vivem, estratégias de sobrevivência, procedências, aspirações, desejos e relações estabelecidas com as instituições do território;

- Promover ações de sensibilização para divulgação do trabalho realizado, direitos e necessidades de inclusão social e estabelecimento de parcerias.

Quando perguntado sobre a efetividade das ações, um (a) dos (as) profissionais expressou claramente sua avaliação com “ineficaz” devido ao número de casos referenciados em relação à composição da equipe técnica e ainda ressalta que “é humanamente impossível um acompanhamento como preconiza o SUAS”.

Uma resposta avaliou como “pouco efetivas”, em razão do contexto de pandemia que gerou dificuldade de acesso aos usuários e/ou diminuição da força de trabalho devido às restrições sanitárias.

Duas respostas aliaram a efetividade das ações ao trabalho em rede, sendo este indispensável para o desenvolvimento do trabalho. Em ambas as contribuições observam-se avaliações sobre a rede intersetorial ainda fragilizada no sentido dos serviços ofertados (insuficientes ou inexistentes). “A rede se transforma em um labirinto pouco eficiente para o usuário e frustrante para o profissional”.

Em duas respostas não foi possível relacionar o conteúdo ao objetivo da pergunta, portanto, não foram pontuadas neste momento para não incorrer no risco de interpretação equivocada por parte da pesquisadora.

Por fim, um (a) profissional trouxe o debate acerca de a efetividade estar diretamente relacionada à conjuntura política, ao financiamento das políticas sociais, ao fortalecimento da rede de proteção social e também às condições de trabalho no SUAS o que irá influenciar na qualidade dos serviços prestados. Essa concepção associa a efetividade a determinados ideais

de igualdade e justiça social (ARRETCHE, 1998) que podem ser diversos e até mesmo antagônicos quando analisados sob a perspectiva de projetos societários.

Ou seja, essa efetividade não pode ser medida sob parâmetros gerencialistas presentes no mundo corporativo e sem a articulação com a conjuntura político-econômica e com as correlações de força presente no âmbito da garantia de direitos. Acredito que sob uma perspectiva crítica, a efetividade do PAEFI precisa ser analisada considerando a lógica contraditória da política social no capitalismo, uma vez que, deve-se considerar a possibilidade concreta de se romper com violações de direitos em uma sociedade desigual e que tem violência fator essencial para a sua manutenção (Entrevistado A)

Sobre os objetivos flexíveis, ou seja, outros objetivos que podem surgir em razão do contexto, destaca-se uma resposta de uma assistente social que relacionou os objetivos do PAEFI aos objetivos da profissão expressos no projeto ético-político e no código de ética profissional, a partir da compreensão de que o serviço em tela está inscrito em uma ordem societária que, como já discutido anteriormente, não é capaz de promover a emancipação dos sujeitos.

(...)entendo que aqueles que possuem atuação comprometida politicamente com os interesses da população atendida no PAEFI (trabalhadores, negros, população em situação de rua, lgbtq+, mulheres vítimas de violência de gênero, crianças e adolescentes, vítimas de violência do Estado, etc) também possuem objetivos demarcados que ultrapassam aos objetivos do PAEFI que, embora apresente objetivos claramente com teor progressista, ainda são objetivos de uma política social do Estado e possui suas limitações atreladas a própria ordem. Dessa forma, acredito que o comprometimento ético e político possibilita pensar além dos objetivos do PAEFI, que enquanto política pública do Estado sofre impulsões de disputas políticas e ideológicas (Entrevistado A).

Portanto, a partir das reflexões trazidas pelos (as) profissionais, ainda há empecilhos a serem superados no âmbito do acompanhamento familiar no sentido de ações coordenadas, planejadas, construídas com base no protagonismo dos sujeitos atendidos. Esses empecilhos, em geral, foram identificados como alta demanda de trabalho, emergência nas respostas advindas de solicitações do sistema de justiça, falta de capacitação e qualificação profissional e precarização das políticas sociais. Esta última dimensão será discutida no próximo item.

4.5 Precarização do trabalho no SUAS e suas consequências para o PAEFI

As mudanças no mundo do trabalho após o movimento de reestruturação do capital a partir da década de 1970 e no Brasil com maior intensidade a partir da década de 1990, incidiram sobre todos os trabalhadores, inclusive os trabalhadores do SUAS. No Brasil, a adoção da agenda neoliberal materializada pela Reforma Gerencial, significou o “enxugamento” do Estado, privatizações do setor público e mercantilização das políticas

sociais. Esse movimento resultou na flexibilização, desregulamentação e precarização das relações de trabalho e para os profissionais que atuam em instituições públicas e privadas no campo das políticas sociais os rumos foram os mesmos,

gerando rebaixamento salarial, intensificação do trabalho, precarização dos vínculos e condições de trabalho, perda e/ou ausência de direitos sociais e trabalhistas, pressões pelo aumento de produtividade, insegurança do emprego, ausência de perspectivas de progressão na carreira, ampliação da competição entre trabalhadores, adoecimento, entre tantas outras manifestações decorrentes do aumento da exploração da força de trabalho assalariada (RAICHELIS, 2010, p.43)

Se para o conjunto das políticas sociais esse cenário já é atroz, mais difícil ainda se apresenta para a assistência social, marcada historicamente por traços caritativos e influenciada pelo primeiro-damismo, desprofissionalização, estruturas improvisadas e descontínuas (IBIDEM, 2010) e que anteriormente à sua instituição na Carta Magna não tinha como finalidade a proteção social. O processo de desmonte das políticas públicas contribui também para o descrédito da imagem do servidor público, instalando-se um clima desfavorável para a recomposição e expansão da força de trabalho na administração pública (IDEM, 2011).

No bojo da política de assistência social é possível registrar avanços normativos que regulamentam a estrutura física e os recursos humanos necessários para a implementação da política. Como grande destaque para os recursos humanos está a NOB-RH/SUAS publicada em 2006 e atualizada em 2012, que representa a iniciativa para a profissionalização da assistência social com vistas à oferta de serviços de qualidade para a população usuária. A NOB-RH/SUAS traz princípios e diretrizes para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, princípios éticos para os trabalhadores do sistema, a formação de equipes de referência, capacitação, plano de carreiras, cargos e salários, dentre outras orientações. Em relação à equipe de referência, são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários (BRASIL, 2006).

No que diz respeito aos CREAS, nos municípios em gestão plena, como é o caso de Niterói, a NOB estabelece que para o atendimento de até 80 pessoas são necessários: 1 coordenador, 2 assistentes sociais, 2 psicólogos, 1 advogado, 4 profissionais de nível superior ou médio (abordagem dos usuários) e 2 auxiliares administrativos. Em relação à infraestrutura, o Caderno de Orientações Técnicas do CREAS (2011) institui como espaços essenciais: recepção, salas específicas para o uso da coordenação, equipe técnica e administração, no

mínimo 2 banheiros coletivos adaptados, copa e/ou cozinha e salas de atendimento (individual, familiar e em grupo) em quantitativo condizente com o serviço ofertado e a capacidade de atendimento do equipamento (o recomendável para municípios de grande porte são 4 salas de atendimento). Para o trabalho do PAEFI, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) dispõe também sobre o ambiente físico, especificado pelo Caderno de Orientações, recursos materiais permanentes, materiais socioeducativos e recursos humanos conforme a NOB-RH/SUAS.

Portanto, verifica-se que, apesar do movimento de desmonte das políticas sociais, esforços foram empreendidos no sentido de organizar os provimentos materiais e de recursos humanos para o desenvolvimento dos serviços de proteção básica e especial do SUAS a nível federal, sendo responsabilidade da gestão municipal o provimento de tais condições. O processo de implementação do SUAS em Niterói, conforme abordado anteriormente, caminhou entre aproximações e resistências a esse movimento. Em pesquisa realizada no site do IBGE identificou-se que a última pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros – suplemento de assistência social, MUNIC (IBGE) foi realizada no ano de 2013. Os registros da pesquisa, em Niterói, apontam que no quesito estrutura dos equipamentos municipais do SUAS, as instalações estavam constituídas “de maneira informal” e com relação aos recursos humanos havia um total de 269 trabalhadores da assistência, sendo 81% estatutários e 19% comissionados, não havendo trabalhadores celetistas, estagiários ou funcionários sem vínculo permanente (IBGE, 2013). A proporção de servidores efetivos pode estar relacionada ao primeiro concurso realizado para a pasta no ano de 2008, porém, considera-se que o número total de trabalhadores do SUAS para um município de grande porte é extremamente baixo.

Atualmente, o quadro de trabalhadores do SUAS municipal cresceu aproximadamente 18% em relação ao quantitativo de 2013, após o segundo concurso realizado em 2018 e a contratação de profissionais com outros vínculos, conforme apresentado no item 3.2 do capítulo III.

A análise dos dados relativos aos anos de 2020 e 2021 não pode estar descolada do debate sobre o cenário pandêmico que trouxe muitos entraves para o trabalho no SUAS. Dentre as mudanças para o trabalho neste período, foram elencadas pelos entrevistados: redução de horário de funcionamento do equipamento, trabalho remoto, redução das equipes por motivos de afastamento pelo contágio pelo vírus ou por fazerem parte do grupo de risco, suspensão das atividades em grupo e adaptação dos instrumentos de trabalho.

A partir dessas mudanças, questionou-se aos profissionais sobre as possíveis dificuldades que surgiram e quais as estratégias de enfrentamento das mesmas. O conjunto das respostas sinalizou alguns elementos que caracterizam a intensificação do trabalho *versus* precarização das condições de realizá-lo. Exemplo disso é que apesar de o horário de funcionamento do equipamento ter sido reduzido (anteriormente à pandemia o expediente era de 08h às 17h e durante o ano de 2020 e meados de 2021 foi de 10h às 16h), os profissionais passaram a atender demandas de trabalho a qualquer tempo, pois o trabalho remoto foi entendido como disponibilidade total, fazendo com o que o trabalhador seja acionado em seus momentos de descanso e lazer e cumpra carga horária de trabalho para além da sua remuneração.

Somado a isso, os trabalhadores relatam que não houve fornecimento de materiais ou adicional nos vencimentos para aquisição de equipamentos eletrônicos como celulares, computadores e internet para operacionalizar o trabalho remoto. Além disso, os CREAS só possuem uma linha telefônica (que por vezes sofreu interrupção) e os computadores não são adaptados para teleconferências, isso significa que mesmo que o trabalhador estivesse em escala presencial, em caso de reuniões remotas, utilizava de meios próprios para a participação.

Diante deste cenário a principal dificuldade apontada foi a construção de vínculos com os usuários acompanhados, principalmente com aqueles que não possuem acesso a ferramentas digitais. Para os casos em que os usuários possuíam esse acesso, a resposta para o enfrentamento da dificuldade de construção do vínculo foi individual, ou seja, os profissionais utilizaram de meios próprios (celulares, computadores e internet) para contatar as famílias como forma de garantir a continuidade da oferta do serviço.

Também foi relatada a dificuldade de acesso à rede intersetorial em virtude da paralisação de alguns serviços. Conforme já descrito anteriormente, muitos espaços tiveram suas atividades interrompidas por não serem enquadrados no rol de serviços essenciais.

O Relatório de Gestão Anual de um dos CREAS indica que uma estratégia adotada foi a criação de páginas em redes sociais com o objetivo da promoção do diálogo sobre o CREAS, direitos sociais e assistência social durante a pandemia. Ressalta-se que as páginas eram administradas pelos próprios profissionais em seus equipamentos pessoais. Ainda que não atingisse os usuários como um todo, foi uma ferramenta importante de comunicação e divulgação do trabalho do CREAS.

Em relação ao quadro de profissionais, a formação das equipes dos dois CREAS é semelhante, no entanto, o CREAS Centro contou em 2020 com um assistente social e um

psicólogo a mais no ano de 2020 e um assistente social a mais e um psicólogo a menos no ano de 2021 em relação ao CREAS Largo da Batalha. Este, por sua vez, não dispõe de recepcionista em seu quadro e o CREAS Centro conta com uma. Para melhor ilustrar o quadro de trabalhadores dos equipamentos foram elaborados os quadros abaixo que relacionam a quantidade de profissionais lotados em cada equipamento, os afastamentos em razão da pandemia (suspeita, contágio e grupo de risco).

Os dados dos afastamentos tiveram como base os Relatórios Anuais de Gestão dos CREAS dos anos de 2020 e 2021 e o motivo pelo qual foram elaborados os dois quadros se relaciona à diferença no registro por cada equipamento: o CREAS Centro apontou a função dos trabalhadores afastados, enquanto o CREAS LB apontou a quantidade total.

Quadro 12 – Equipe do CREAS Centro e afastamentos: anos 2020 e 2021

| Ano | Unidade | Equipe | Suspeita | Contágio | Risco |
|------|--------------|-------------------------------|----------|----------|-------|
| 2020 | CREAS Centro | 4 Assistentes Sociais | | 1 | 1 |
| | | 4 Psicólogos | 1 | 1 | 1 |
| | | 1 Coordenadora | | | |
| | | 1 Advogada | | | 1 |
| | | 2 Auxiliares Administrativos | | | 1 |
| | | 1 Recepcionista | | 1 | |
| | | 1 Auxiliar de Serviços Gerais | | | |
| | | Total de afastamentos | 1 | 3 | 4 |
| 2021 | CREAS Centro | 4 Assistentes Sociais | | | |
| | | 2 Psicólogos | | | |
| | | 1 Coordenadora | | | |
| | | 1 Advogada | | | 1 |
| | | 3 Auxiliares Administrativos | | | 1 |
| | | 1 Recepcionista | | | |
| | | 1 Auxiliar de Serviços Gerais | | | |
| | | Total de afastamentos | 0 | 0 | 2 |

Elaboração própria. Fonte: Relatórios de Gestão Anual do CREAS Centro – anos 2020 e 2021

Quadro 13 – Equipe do CREAS Largo da Batalha e afastamentos: anos 2020 e 2021

| Ano | Unidade | Equipe | Suspeita | Contágio | Risco |
|------|-------------|-------------------------------|----------|----------|-------|
| 2020 | CREAS LB | 3 Assistentes Sociais | 2 | 2 | 3 |
| | | 3 Psicólogos | | | |
| | | 1 Coordenadora | | | |
| | | 1 Advogado | | | |
| | | 2 Auxiliares Administrativos | | | |
| | | 1 Auxiliar de Serviços Gerais | | | |
| | | Total de afastamentos | | | |
| 2021 | CREAS LB | 4 Assistentes Sociais | 5 | 4 | 3 |
| | | 3 Psicólogos | | | |
| | | 1 Coordenadora | | | |
| | | 1 Advogado | | | |
| | | 1 Auxiliares Administrativos | | | |
| | | 1 Auxiliar de Serviços Gerais | | | |
| | | Total de afastamentos | | | |

Elaboração própria. Fonte: Relatórios de Gestão Anual do CREAS LB – anos 2020 e 2021

Os dados demonstram que houve mudanças em ambas as equipes entre os anos de 2020 e 2021, ficando a equipe do CREAS Centro com menos 2 psicólogos em 2021 e mais 1 auxiliar administrativo e o CREAS LB com menos 1 auxiliar administrativo e mais 1 assistente social também em 2021. Não foi possível identificar o motivo dessas mudanças no quadro de trabalhadores nos documentos consultados para pesquisa.

Sobre contratação de profissionais durante a pandemia, houve contratação emergencial, porém em número inferior à demanda da SMASES, conforme relatado pelos entrevistados. A temática da capacitação aparece mais uma vez nessas respostas como uma necessidade ainda não atendida pelo órgão gestor.

Em relação ao ano de 2021, no segundo semestre os trabalhadores pertencentes ao grupo de risco para o contágio da Covid-19 retornaram ao trabalho presencial, assim como o horário de funcionamento dos CREAS passou a ser das 09h às 17h.

Quanto às normativas federais e municipais que orientam o trabalho durante a pandemia da Covid-19 apresentadas anteriormente nesta dissertação, todos os profissionais responderam que tiveram acesso a tais documentos, seja pelo órgão gestor, pela coordenação do equipamento, meios próprios ou por grupos de trabalho em aplicativos de mensagem.

De acordo com a indicação do Caderno de Orientações Técnicas dos CREAS (2011), as equipes dos equipamentos são insuficientes para o atendimento dos casos referenciados. A orientação coloca que para cada 80 famílias referenciadas são necessários 2 assistentes sociais, 2 psicólogos, 2 auxiliares administrativos, 1 advogado, 1 coordenador e 4 profissionais de nível médio (para abordagem social de usuários) (BRASIL, 2011).

Foi elaborado abaixo um quadro com o objetivo de refletir sobre a proporção de RH e o número de casos PAEFI referenciados conforme a indicação disposta na Tipificação, tomando como base o dado descrito no tópico 4.1: em 2020, média de 180 casos por mês e em 2021, média de 218 casos por mês. Importante destacar que esse número se refere à média de casos calculada a partir dos dados do RMA de ambos os CREAS. Apesar de se notar diferença nos números dos dois CREAS (Centro com maior quantidade de casos em relação ao CREAS LB), não se considerou essa diferença como significativa na análise dos dados.

Portanto, para o ano de 2020, a “equipe ideal” para cada CREAS deveria ser formada por: 5 assistentes sociais, 5 psicólogos, 2 advogados e 5 auxiliares administrativos. Já para o ano de 2021, a equipe ideal deveria ser formada por: 6 assistentes sociais, 6 psicólogos, 3 advogados e 6 auxiliares administrativos. Como os CREAS de Niterói não realizam o serviço de abordagem social, não foi feito o cálculo para profissionais que atuam no serviço.

Quadro 14 - “Equipe Ideal” para os CREAS: anos 2020 e 2021

| Ano | Cargo | Quantidade |
|------------|----------------------------|-------------------|
| 2020 | Assistentes Sociais | 5 |
| | Psicólogos | 5 |
| | Advogados | 2 |
| | Auxiliares Administrativos | 5 |
| 2021 | Assistentes Sociais | 6 |
| | Psicólogos | 6 |
| | Advogados | 3 |
| | Auxiliares Administrativos | 6 |

Elaboração própria (novembro de 2022).

Sendo assim, como a formação da equipe é inferior à indicada pelas orientações técnicas, é fato que há sobrecarga de trabalho para os profissionais atuantes no PAEFI. Cabe destacar que não há uma equipe exclusiva de trabalho do PAEFI, os trabalhadores atuam também no serviço de medidas socioeducativas (casos que não entraram na estatística apresentada, fato que indica número ainda maior de casos referenciados aos CREAS). Assim como no âmbito do próprio PAEFI, todos os profissionais atendem todas as demandas, ou seja, crianças, adolescentes, adultos, idosos, pessoas com deficiência e de todos os bairros do município.

Esta dimensão total pode significar dois movimentos. O primeiro seria uma atuação e experiência profissional amplas, que permitem ao profissional conhecer diferentes legislações, programas e projetos, trazendo dinamicidade à prática. Por outro lado, pode significar uma enxurrada de informações simultâneas e que é capaz de incorrer em práticas esvaziadas de dimensões teórico-metodológicas e ético-políticas ou causar sofrimento aos profissionais que

buscam qualificar sua prática em meio às solicitações urgentes e afazeres diversos em seu cotidiano de trabalho.

Em pesquisa realizada em 2022 na capital do Rio de Janeiro Cordon (2022), através de entrevista com profissionais dos CREAS, apontou que “esta seleção de equipes por tema de referência é positiva porque imprime uma organização ao trabalho e supõe que o profissional se aprofunde mais na temática que é central em determinado serviço” (CORDON, 2022, p.118). Para tanto, é necessário fortalecer a capacitação e qualificação profissional através da educação permanente. Este é um assunto bastante abordado nas entrevistas e que reclama fortalecimento. No município de Niterói existe o Núcleo Municipal de Educação Permanente (NUMEP) que tem como objetivo exercer em âmbito municipal a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS.

Considerando o quadro insuficiente de recursos humanos em relação ao total de famílias referenciadas, o tema das equipes exclusivas apareceu em algumas respostas dos profissionais entrevistados como uma dificuldade no trabalho com o PAEFI no que tange ao RH. Outras dificuldades apontadas foram a rotatividade dos profissionais, incorrendo em fragilidade na construção de vínculos com os usuários, falta de valorização profissional, visto os baixos salários e ausência de PCCS e implicações negativas no acompanhamento familiar, conforme apontado no item anterior.

A questão da sobrecarga de trabalho *versus* a desvalorização dos trabalhadores do SUAS é histórica no município de Niterói. A pandemia, por sua vez, intensificou ainda mais essa contradição, ocasionando esgotamento de profissionais que atuaram incessantemente neste período sem o reconhecimento e suporte devidos. Não se identificou nenhuma política de atenção à saúde do trabalhador. Em uma pesquisa realizada no ano de 2021 que versa sobre o impacto da pandemia da Covid-19 sobre as/os assistentes sociais na condição de trabalhadores do SUAS em Niterói, uma das conclusões formuladas a partir de entrevistas demonstra o que foi discutido:

É possível supor que havia uma expectativa [das/os assistentes sociais] em obter uma maior valorização no momento da pandemia, visto os esforços para realizar um trabalho de qualidade e atender a população usuária de forma condizente com o que preza o Projeto Ético-Político da profissão, questão que ainda não ocorreu, a partir dos relatos. (OLIVEIRA, 2021, p.75)

Quanto à provisão do município em relação a recursos materiais e adaptação do ambiente físico para o trabalho durante a pandemia, as respostas indicam mais uma vez a insuficiência e/ou inadequação. Através dos relatórios de gestão foi possível identificar a

instalação de barreiras de acrílico na mesa de atendimento e fornecimento de álcool em gel e máscaras para os equipamentos. Os entrevistados relatam que os materiais foram enviados com atraso e em alguns momentos houve falta de tais materiais. Também apontam que as máscaras distribuídas não eram adequadamente seguras, fazendo com que os profissionais tivessem que comprar esse EPI por meios próprios. Especificamente sobre o CREAS Largo da Batalha, houve interrupção no fornecimento de água em alguns momentos, problema de ordem estrutural do imóvel, representando risco quanto às medidas de higienização propostas pela OMS como a lavagem frequente das mãos. Sobre o CREAS Centro, é relatada a questão da insalubridade na única sala de atendimento do equipamento. Sempre houve apenas uma sala de atendimento, no entanto, havia uma sala de reunião com capacidade de até 20 pessoas e que no início da pandemia (2020) foi utilizada como sala de atendimento por se tratar de local arejado com janelas. Porém, em 2021 esta sala foi cedida ao Banco Araribóia³² e o CREAS passou a contar com a única sala de atendimento, sem nenhuma ventilação natural (janelas). Desta forma, a equipe precisou “optar pela salubridade ou sigilo, deixando a porta aberta ou fechada”.

A vacinação se mostrou enquanto alternativa segura e eficiente para conter a propagação e morte pelo coronavírus, ainda que o governo federal negacionista disseminasse o contrário. Foram eleitos grupos prioritários para vacinação, dentre eles os profissionais de saúde³³. Em Niterói, os profissionais da educação, ainda que em *home office*, entraram no grupo prioritário, enquanto os profissionais do SUAS que estiveram na linha de frente durante todo o período precisaram travar uma luta política pelo direito à vacinação. Esta luta foi promovida pelo Fórum Municipal dos Trabalhadores do SUAS de Niterói e contou com mobilização nas redes sociais, manifestações públicas e articulação com órgão gestor da política para a inclusão do SUAS no grupo prioritário da vacinação (OLIVEIRA, 2021).

As entrevistas apontam também essa estratégia coletiva e indicam que não houve uma inclusão oficial do SUAS na agenda prioritária de vacinação, mas acordos entre os secretários

³² O Banco Araribóia é a instituição responsável pela administração da Moeda Social Arariboia. De acordo com informações obtidas com a Subsecretaria de Economia Solidária o município conta com oito (08) Agências do Banco distribuídas em sete (07) bairros da cidade. São elas: Agência Vila Ipiranga, Agência Cubango, Agência Largo da Batalha, Agência Centro, Agência Barreto, Agência Piratininga, Agência Itaipu e Agência Jurujuba. As Agências Centro e Largo da Batalha funcionam no espaço físico dos CREAS.

³³ De acordo com a Resolução nº 287/1998 do Conselho Nacional de Saúde, são considerados profissionais de saúde: assistentes sociais, biólogos, biomédicos, profissionais de educação física, enfermeiros, farmacêuticos, fisioterapeutas; fonoaudiólogos, médicos, médicos veterinários, nutricionistas, odontólogos, psicólogos e terapeutas ocupacionais.

que não garantiu de forma horizontal o acesso a vacina. Exemplo disso foi a maior facilidade de vacinação para assistentes sociais e psicólogos que são considerados profissionais de saúde e através da apresentação da carteira profissional conseguiram o acesso. Já os profissionais de nível médio apresentaram maiores dificuldades neste processo.

Ao final das entrevistas foi disponibilizado um espaço aberto para que os trabalhadores pudessem apresentar outras considerações que não foram abordadas nas perguntas. Houve duas respostas. Uma delas sugere que os usuários do PAEFI tenham um cartão de transporte abastecido pela SMASES para que eles possam comparecer aos atendimentos, assim como já acontece para o serviço de medidas socioeducativas. A outra resposta traz uma reflexão sobre a extrema vulnerabilidade da população usuária do PAEFI e que deveria ser pauta protagonista no debate das políticas sociais, entretanto, “são os serviços que menos recebem atenção, incentivos ou investimentos públicos”.

Portanto, nota-se que as provisões do município não têm sido suficientes para a realização do trabalho no PAEFI em Niterói, principalmente no cenário de pandemia. É urgente que a gestão municipal assuma uma postura de defesa e promoção dos direitos dos trabalhadores do SUAS em relação a melhores condições de trabalho e remuneração, pois é somente assim que será possível implementar um serviço de qualidade que atenda as demandas da população usuária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve por objetivo avaliar a implementação do PAEFI no município de Niterói nos anos de 2020 e 2021, tomando o contexto da pandemia de Covid-19 como pano de fundo. Observou-se através das produções sobre o serviço que o mesmo é dotado de conteúdos amplos, diversos e complexos. O próprio debate sobre violência e violação de direitos se apresenta enquanto tema que se abre para diferentes interpretações, a depender da concepção de mundo e de sociedade que norteia a discussão, bem como a intervenção diante de tais situações. Por isso, os resultados aqui apresentados não têm a pretensão de atribuir um consenso sobre o PAEFI e sua implementação, mas sim, dialogar com os dados obtidos a partir de uma reflexão pautada no método crítico.

Do ponto de vista da avaliação de serviço, esta dissertação pretendeu contribuir com essa área de estudo no âmbito da assistência social, visto que não foram encontradas produções. Por isso, utilizou-se do método de avaliação de serviços de saúde proposto por Deslandes (1997), adaptando a metodologia à política de assistência social. Importante destacar que a avaliação aqui realizada não se baseou apenas em uma comparação entre objetivos e resultados, mas ultrapassou a perspectiva da causalidade ao considerar outras variáveis no processo avaliativo, como contexto, infraestrutura, recursos humanos, discricionariedade dos profissionais, concepção atribuída ao PAEFI e à política de assistência social, dentre outros.

Desta forma, a pesquisa se estruturou com base em quatro dimensões a fim de tentar produzir considerações sobre os objetivos específicos propostos. A primeira dimensão trata da relação interinstitucional dos CREAS, por meio do PAEFI, com a rede socioassistencial e demais políticas setoriais, visto que a proteção social integral só se dará por meio do trabalho conjunto das políticas sociais. Ao recorrer à pesquisa documental e pesquisa de campo, identificou-se que essa articulação ocorre, contudo de maneira incipiente, visto que o trabalho em rede tem sido construído baseado principalmente em redes pessoais em detrimento da criação de fluxos institucionais entre os equipamentos e as políticas. Também foi possível identificar que a articulação intersetorial tem como motivação primordial a discussão de casos específicos. Longe de desconsiderar a importância da discussão de casos para a intervenção qualificada do serviço com vistas à garantia do acesso a direitos pela população usuária, é mister apontar a necessidade da construção de redes interinstitucionais com vistas ao debate sobre as políticas sociais tendo como horizonte a avaliação sobre o desenho das mesmas e de que maneira elas contribuem para o exercício da cidadania. Sobre esse último aspecto, não se

pode deixar de ressaltar a iniciativa dos equipamentos na organização de um Grupo de Trabalho para debater questões relacionadas aos direitos das crianças e adolescentes em situação de rua. Atualmente, o GT encontra-se inativo, mas significou, nos anos de 2020 e 2021, um importante instrumento de fortalecimento da rede intersetorial em tempos de pandemia.

Como segunda dimensão, procurou-se compreender as relações institucionais estabelecidas entre os CREAS e os órgãos do Sistema de Justiça, motivado pela experiência empírica da pesquisadora quanto à natureza conflituosa dessa relação. Para tanto, através do levantamento realizado sobre os ofícios advindos do sistema de justiça, identificando órgão emissor e natureza das solicitações, é fato afirmar que há uma hierarquia construída por estas instituições em relação aos equipamentos da assistência social, no caso deste estudo, os CREAS. Tal fato é também constatado nas respostas dos profissionais que participaram das entrevistas, apontando o abuso de poder do judiciário e ministério público quanto à atuação do PAEFI, bem como o desconhecimento das atribuições e competências da política de assistência social. Apresentam-se enquanto principais solicitantes de respostas do PAEFI a Vara da Infância, da Juventude e do Idoso e as Promotorias da Infância e Adolescência.

O cenário municipal não difere do nacional, visto que a pesquisa do IPEA (BRASIL, 2015) já sinalizava tais conflitos. Para que haja fluidez e efetivo trabalho em rede entre essas instituições e o SUAS, é preciso que se fortaleçam as estratégias da gestão municipal para construção de fluxos de encaminhamento e atendimento na perspectiva da complementariedade do trabalho como aponta a Nota Técnica nº02/2016 (BRASIL, 2016), bem como iniciativas de seminários e encontros que possam ser espaços de conhecimento e partilha sobre as atribuições e competências de cada instituição.

Quanto ao acompanhamento familiar, pretendeu-se identificar as estratégias de intervenção, bem como as mudanças no fluxo de trabalho em razão do contexto da pandemia de Covid-19. Conforme descrito no capítulo I, considerou-se o atendimento psicossocial como parte do acompanhamento familiar do PAEFI, enquanto este seria um processo de aquisições graduais a partir da atenção sistemática que promova o planejamento e execução participativa das famílias com fins de acesso a direitos sociais e fortalecimento do exercício da cidadania (RIO DE JANEIRO, 2011).

Para esta dimensão, foi imprescindível realizar a discussão sobre o papel das famílias na proteção social. Historicamente, as famílias foram responsabilizadas pelo cuidado com seus membros, principalmente as mulheres. Ainda que as normativas e orientações técnicas sobre a assistência social apresentem diretrizes no sentido do compartilhamento do cuidado entre

família, Estado e sociedade, o estigma da proteção permanece no âmbito privado, causando sentimento de impotência e insuficiência para as famílias que não promovem respostas construídas socialmente como ideais e pertinentes. No caso do PAEFI, uma tendência que se observa é o de ajustes comportamentais dos sujeitos como saída para superação das violações de direitos. A contraproposta seria o acompanhamento familiar que possa promover reflexões críticas a respeito da realidade e dialogue com a totalidade da ordem societária, compreendendo que a emancipação dos sujeitos está relacionada à superação do capital. De igual forma, com vistas a atender demandas urgentes de usuários em situação de violência, propõe-se a construção e aplicação de um Plano de Acompanhamento Familiar que represente os interesses, potencialidades e necessidades das famílias, buscando a divisão das responsabilidades entre o indivíduo, o poder público e a sociedade, rompendo com o padrão responsabilizador das famílias. Para tanto, são necessárias ações da educação permanente prevista no desenho do SUAS através de capacitações, qualificações, simpósios, seminários, dentre outras atividades que promovam a troca e construção de conhecimento entre os trabalhadores e trabalhadoras do sistema.

Como resultado da pesquisa para esta dimensão, identifica-se que muitos são os entraves para o acompanhamento familiar do PAEFI, como alto volume de trabalho, urgência nas respostas de solicitações do sistema de justiça, falta de capacitação e qualificação profissional e precarização das políticas sociais.

A precarização das políticas sociais é uma tendência que tem se aprofundado no país principalmente após a ascensão de governos ultraneoliberais e ultraneococonservadores. Sendo assim, a última dimensão desta dissertação pretendeu identificar as provisões do município em relação a recursos materiais e humanos para a implementação do PAEFI durante os anos de 2020 e 2021, considerando as particularidades trazidas pela pandemia da Covid-19.

A pesquisa apontou a insuficiência das provisões do município em relação a recursos humanos e materiais, bem como a ausência da valorização dos servidores. Quanto aos recursos humanos, o número de profissionais das equipes do CREAS é inferior ao indicado pelas orientações, ocasionando sobrecarga de trabalho e conseqüente impossibilidade de atender a todas as demandas institucionais e dos usuários referenciados. Durante a pandemia, observa-se o afastamento de pessoas por contágio pelo coronavírus e profissionais pertencentes ao grupo de risco da doença. Em relação ao trabalho remoto, não houve nenhum provimento municipal para aparelhos eletrônicos ou adicional nos vencimentos para suprir a demanda do *home office* que se tornou uma realidade subitamente, onerando os profissionais que já

vivenciam a baixa remuneração. Há registros de contratação emergencial, porém, para as equipes dos CREAS identificou-se apenas um auxiliar administrativo contratado.

Sobre os recursos materiais, reitera-se a ausência de oferta de equipamentos para trabalho remoto e a insuficiência de EPI's, considerados inadequados para a prevenção do contágio pela Covid-19, segundo orientações da OMS. A vacinação também foi uma pauta omissa do órgão gestor que apenas após a mobilização dos trabalhadores, sob a ameaça de paralisação dos serviços, foi realizado um acordo entre a SMASES e a Fundação Municipal de Saúde. Acordo este que não foi institucionalizado e não garantiu a vacinação livre de todas as categorias profissionais do SUAS.

Portanto, a implementação do PAEFI em Niterói nos anos 2020 e 2021 foi marcada por dificuldades em diversos aspectos. É imprescindível destacar o comprometimento dos trabalhadores neste período que desenvolveram suas próprias estratégias de enfrentamento ao cenário de crise gerado pela pandemia de Covid-19 com o objetivo da manutenção da oferta dos serviços da assistência social, atuando na linha de frente.

Por outro lado, nota-se que parte das dificuldades encontradas poderiam ser superadas se houvesse igual compromisso e comprometimento da gestão municipal para com os trabalhadores e usuários do SUAS, pois a tendência histórica de deixar a assistência social “em segundo plano” se repete. Sendo assim, diante do estudo avaliativo aqui realizado, propõem-se algumas ações que possam contribuir positivamente para a implementação do PAEFI no município nos próximos anos:

- Fortalecimento da intersetorialidade com o apoio do órgão gestor para a promoção de discussões sobre as políticas sociais em sua totalidade e formas de atuação conjunta através da criação de fluxos e parcerias;

- Aproximação com os órgãos do sistema de justiça, sob a iniciativa do órgão gestor, seguindo as orientações propostas pela Nota Técnica nº02/2016, de maneira a superar a relação hierárquica construída;

- Promoção de ações de capacitação e qualificação profissional para os trabalhadores do SUAS a partir de temas que contribuam com a atuação profissional, como acompanhamento familiar e trabalho social com famílias, com o apoio do Núcleo de Educação Permanente;

- Investimento municipal em recursos humanos a partir do cumprimento da NOB-RH/SUAS que dispõe, dentre outros aspectos, sobre a formação das equipes e o Plano de Cargos, Carreiras e Salários, ainda inexistente no município, além da realização de concursos públicos que garantam vínculos estáveis e a menor rotatividade dos profissionais.

Espera-se que essa dissertação contribua tanto para o aperfeiçoamento do serviço na direção do atendimento às necessidades da população e garantia de seus direitos quanto para novos estudos que tomem a temática da assistência social e do PAEFI como objeto de estudos críticos, reconhecendo que toda produção de conhecimento é provisória e que a realidade é mais rica e dinâmica do que nossa capacidade de teorizar sobre a mesma.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBERNAZ, Elizabete Ribeiro. *Palácios sem reis, democracias sem cidadãos: política, cotidiano e a formação de mercados da exclusão em dois contextos do “sul-global”*. Tese de Doutorado em Antropologia. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2018.
- ALMEIDA, Suely S. de. Essa violência mal-dita. In: *Almeida, Suely S. de. (org.). Violência de gênero e políticas públicas.p. 23-41*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2007.
- ANDRADE, L.O.M.. A saúde e o dilema da intersetorialidade. São Paulo: Hucitec, 2006
- ARRETCHE, M. T. C. Tendências no estudo sobre avaliação. In: *RICO, Elizabeth Melo (org.) Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: *BARREIRA & CARVALHO (ORGS). Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- BARREIRA, M.; BOTELHO, M. L. A implosão do ‘pacto social’ brasileiro. Disponível em: <http://blogjunho.com.br/a-implosao-do-pacto-social-brasileiro/>. Acesso em dezembro de 2018.
- BEHRING, Elaine R. *Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- BEHRING, Elaine Rosseti.; BOSCHETTI, Ivanete. *Política Social: fundamentos e História*. 9 ed. São Paulo: Cortez, 2011.
- BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. Assistência Social na pandemia da Covid-19: proteção para quem? In *Revista Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021.
- BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo*. 2 .ed. Brasília: Grupo de Estudos e Pesquisas em Seguridade Social e Trabalho – GESST: Departamento de Serviço Social – SER: Universidade de Brasília – UNB. 2003.
- _____. Seguridade Social no Brasil: conquistas e limites a sua efetivação. 2006. Disponível em: http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf Acesso em dezembro de 2021.
- _____. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: *CFESS/ABEPSS. Serviço social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 575-593.
- BOURGUIGNON, J. A.. Concepção de rede intersetorial. UEPG, 2001.
- BOWEN, G.A. *Document Analysis as a qualitative research method*. Qualitative Research Journal, 2009, p. 27-40.
- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- _____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Rio de Janeiro, RJ: Congresso Nacional Constituinte, 1891.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Lei 12.435 - altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social*. Presidência da República. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional De Assistência Social. *Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que dispõem sobre a organização da Assistência Social*. Brasília: Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. *Política Nacional Assistência Social — PNAS*. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS – NOB-RH/SUAS*. Brasília, 2006.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB SUAS*. Brasília, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Fome Zero: Uma História Brasileira*. Organizadora: Adriana Veiga Aranha. Assessoria Fome Zero, v.1. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. *NOB-RH anotada e comentada*. Brasília, 2011.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social. Nota Técnica nº02 de 11 de maio de 2016. *Nota Técnica sobre a relação entre o Sistema Único de Assistência Social- SUAS e os órgãos do Sistema de Justiça*. Brasília, 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Resolução nº 109*, de 11 de novembro de 2009. *Aprova a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Teleconferência: O trabalho social com famílias no SUAS. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=tWFpHIIQdiA>. Acesso em junho de 2022.

_____. Ministério da Cidadania. *Portaria nº 337* de 24 de março de 2020. *Dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus, Covid-19, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2020.

_____. Ministério da Cidadania; Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Atuação da Proteção Social Especial do*

SUAS durante a pandemia da Covid-19. Volume IV. Brasília, março de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/de_olho_na_cidadania_v4_11-03.pdf. Acesso em maio de 2022.

_____. Ministério da Cidadania; Secretaria Nacional de Assistência Social; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Atuação da Política de Assistência Social no contexto da pandemia do novo coronavírus*. Volume VI. Brasília, maio de 2021. Disponível em: https://www.gov.br/cidadania/pt-br/servicos/sagi/relatorios/DE_OLHO_NA_CIDADANIA_v6_12.05.pdf. Acesso em maio de 2022.

_____. Ministério da Justiça; Instituto Brasileiro de Pesquisa Econômica Aplicada. *As relações entre o Sistema Único de Assistência Social - SUAS e o sistema de justiça*. Série pensando o Direito nº58. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL), IPEA, 2015.

_____. *II Plano Nacional de Desenvolvimento, 1975-1979*. Presidência da República. Brasília, p. 10, 1974.

BRAVO, M.I.S. A Política de Saúde no Brasil: trajetória histórica. In: *Capacitação para Conselheiros de Saúde - textos de apoio*. Rio de Janeiro: UERJ/DEPEXT/NAPE, 2001

BRAZ, Marcelo; NETTO, José Paulo. *Economia Política: uma introdução crítica*. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2012. (Biblioteca básica de Serviço Social; v.1)

BUCI-GLUCKSMANN, C. Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía. Madrid: Siglo XXI de España Editores, S.A en coedição com Siglo XXI Editores, S.A, 1978.

CARDOSO, R. Carta da D.Ruth. In: *Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária. Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária. 1996-1997*. Brasília. Documento do Programa Comunidade Solidária, 1997.

CENSI, D.R.; HULLEN, A.C.N; JAHN, D.F. Economia Solidária e desenvolvimento local: um estudo a partir do município de Niterói/RJ. In: *Anais do Congresso Internacional de Direito Público dos Direitos Humanos e Políticas de Igualdade, v.1, n.1. s.p*. Universidade Federal de Alagoas, 2018.

CHAUÍ, M.; NOGUEIRA, M.A. O pensamento político e a redemocratização no Brasil. In *Revista Lua Nova, vol. 71, p.173-288*. São Paulo, 2007,

CHESNAIS, François. A mundialização do capital. São Paulo: editora Xamã, 1996.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Primeiro-damismo, voluntariado e a felicidade da burguesia brasileira! Nota. Brasília, 2016.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Teletrabalho e Teleperícia: orientações para assistentes sociais. Nota. Brasília, 2020.

CONSELHO REGIONAL DE SERVIÇO SOCIAL. Termo de orientação. Realização de Visitas domiciliares quando requisitadas a assistentes sociais. CRESS7a Região. Rio de

Janeiro, 2017.

CONTANDRIOPOULOS, A.; CHAMPAGNE, F.; DENIS, J.; PINEAULT, R. Avaliação na área de saúde: conceitos e métodos. *In.: HARTZ, Z.A. Avaliação em saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas.* p. 29-48. Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 1997.

CORDON, Marcelle dos Santos. *Entre a proteção integral e injeção normativa: aspectos do acompanhamento familiar no CREAS.* Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2022.

COSTA, Brenda Luanda Silva. *Reflexões sobre as mudanças no Benefício de Prestação Continuada (BPC): a obrigatoriedade de inscrição no Cadastro Único e a experiência do município de Niterói.* Trabalho de conclusão de curso apresentado à Escola de Serviço Social da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2019.

COSTA, B.L.S.; SENNA, M.C.M. O modelo privatizado da previdência social chilena e a pandemia de Covid-19: legado e tendências da desproteção social. *Revista O Social em Questão* - Ano XXV - nº 52 - Jan a abr/2022. p. 61-84.

COSTA, B. L. S.; SENNA, M. C. M.; MORAIS, I. D. Comissões Intergestores Bipartite (CIB) e Assistência Social: Análise de uma experiência. *In: Anais do 5º Encontro Internacional de Política Social 12º Encontro Nacional de Política Social, Vitória, ES.* Editora UFES, 2017. v. 1. p. 1-13.

COSTA, F.L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração pública*, v. 37, n. 5, p.969-992. Rio de Janeiro, 2003.

COUTO, Berenice R. O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

_____. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. *In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Brasília, 2009.

CREAS NITERÓI. Relatório de Gestão Programa Sentinela, Niterói, 2003.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. *Revista Estudos Feministas*, ano 10, Florianópolis, 2002.

DELGADO, D. Aceita um carinho? A perspectiva da assistência social como “ajuda e apoio” no período pandêmico. *In GARCIA, A.L.S.; MACIEL, H.H.M.; ALCHORNE, S. Reflexões dialogadas sobre práticas profissionais em contextos de pandemia e de lutas por direitos humanos.* 1. ed. p. 123-135. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021.

DESLANDES, S.F. Concepções em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, vol.13, n.1, p.103-107, jan-mar. Rio de Janeiro, 1997.

DIAS, J.P.W. O acompanhamento familiar nos CREAS: concepções e metodologia de intervenção. *In Anais do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais*, p.1-12. Brasília, 2019.

DRAIBE, S.M. As políticas Sociais e o neoliberalismo - Reflexões Suscitadas pelas experiências latino-americanas. *In Revista USP, n. 17, p.86-101*. São Paulo, 1993. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i17p86-101>. Acesso em janeiro de 2022.

_____. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *In Revista Tempo Social, vol. 15, n.2, p.63-101, novembro*. Universidade de São Paulo: São Paulo, 2003.

_____. A Política Brasileira de Combate à Pobreza. *In: Velloso, João Paulo dos Reis (Coord.). O Brasil e o Mundo no Limiar do Novo Século, v.2*. Rio de Janeiro, 1998.

ESTEVEZ, J. L. M. Cidadania e judicialização dos conflitos sociais. *In: Revista Jurídica da UniFil, Ano I, n. 1, p. 118-131*. Londrina, 2006.

FAGNANI, E. A política social do governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica. *In Revista Ser Social, v. 13, n. 28, p. 41-80, jan./jun*. Brasília, 2011.

FERNANDES, Florestan. Capitalismo dependente e imperialismo. *In FERNANDES, Florestan. Em busca do socialismo: últimos escritos e outros textos*. (Introdução de Osvaldo Coggiola). SP: Xamã, 1995, p. 139-144

_____. *Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina*. RJ: Zahar Editores, 1981

_____. *Brasil: em compasso de espera. Pequenos escritos políticos*. SP: HUCITEC, 1978, p. 113-130

FÁTIMA E SILVA, M.R. Envelhecimento e proteção social: aproximações entre Brasil, América Latina e Portugal. *In: Revista Serviço Social e Sociedade, n. 126, p. 215-234, maio/ago*. São Paulo, 2016.

FERREIRA, R.M. A Intervenção do Assistente Social nos casos de negligência e abuso psicológico. *In Revista Em Debate, v.1, n.10, p.39-60*. Universidade Federal de Santa Catarina, 2013.

FILGUEIRA, F. Welfare and democracy in Latin America: The development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social States. Prepared for the United Nations Research Institute for Social Development Project on Social Policy and Democratization. New York, 2005.

FLEURY, S. Estado sem cidadão: seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997.

_____. A seguridade social inconclusa. *In: FLEURY, Sônia. A era FHC e o governo Lula: transição?* Brasília: Inesc, 2004.

_____. Seguridade social: um novo patamar civilizatório. *In: DANTAS, Bruno (Coord.). Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois*. Brasília: Senado Federal. Instituto Legislativo Brasileiro, 2008

FÓRUM MUNICIPAL DOS TRABALHADORES DO SUAS DE NITERÓI. *Regimento Interno*, Niterói, 2020.

FRANCO, Karine Serpa. *POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO, SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL: o atendimento à pessoa com deficiência no município de Niterói/RJ*. Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação Profissional em Saúde da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio/Fundação Oswaldo Cruz. Rio de Janeiro, 2018.

GASPARINI, M.F.V.; FURTADO, J.P. Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. *In Revista Serviço Social & Sociedade, n. 117, p. 122-141, jan./mar.* São Paulo, 2014.

GOUGH, I. Welfare regimes in development contexts: a global and regional analysis. *In: GOUGH, Ian et all. Insecurity and Welfare regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts.* New York: Cambridge, University Press, 2006.

GOUGH, Ian. *Economía política del Estado delbienestar.* Madrid: H. BlumeEdiciones, 1982

GUERRA, Viviane Nogueira de Azevedo. *A violência física doméstica contra crianças e adolescentes e a imprensa: do silêncio à comunicação.* Tese de doutorado apresentada à Pontificia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, 1996.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna.* 13 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2008.

IAMAMOTO, Marilda Vilela; CARVALHO, Raul. *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.* São Paulo, Cortez, 1983

JUNQUEIRA, L.A. Descentralização e intersectorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. *In.: Revista de Administração Pública, v. 32, n. 2, nov./dez.1998, p. 11-22.* Rio de Janeiro, 1998.

JUNQUEIRA L.A.; INOJOSA, R. M.; KOMATSU, S. Descentralização e intersectorialidade: na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. Caracas: UNESCO/CLAD, 1998. Série Concurso de Ensayos CLAD.

JUSTO, A.M.; ARANTES, R.F.; SENNA, M.C.M. Desafios para as avaliações em políticas sociais. *In: Revista AVAL, v.1, n.5, p. 103-112.* Universidade Federal do Ceará, 2010.

KERSTENETZKY, C.L. Foi um pássaro? Foi um avião? Redistribuição no Brasil no século XXI. *In.: Dossiê Políticas Sociais e Redistribuição. Novos estudos. CEBRAP v.36, n. 02, Jul-Out/2017, p. 15-34.* São Paulo, 2017.

LIGUORI, G. Estado. *In: Dicionário Gramsciano.* São Paulo: Boitempo, 2017. Edição brasileira.

LIMA, L.L; D'ASCENZI, L. Implementação e avaliação de políticas públicas: intersecções, limites e continuidades. *In: LOTTA, G. (org) Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil,* p.124-152. Brasília: Enap, 2019.

LOBATO, L. Avaliação de políticas sociais: notas sobre alguns limites e possíveis desafios. *In: Trabalho, Educação e Saúde, v. 2, n. 1, p. 95-106,* 2004.

_____. Políticas sociais e modelos de bem-estarsocial: fragilidades do caso brasileiro. *Revista Saúde Debate*, v. 40, n° especial, p.87-97. Rio de Janeiro, 2016.

LOTTA, G. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: *LOTTA, G. (org) Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil*, p.11-38. Brasília: Enap, 2019.

MARINGONI, G. O destino dos negros após a escravidão. In *Revista IPEA*. Ed. 70. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28&Itemid=23> Acesso em dezembro de 2021.

MATTOS, R.A; BAPTISTA, T.W.F. *Caminhos para Análise das Políticas de Saúde*. 1ª edição. Rede UNIDA. Porto Alegre, 2015.

MEDEIROS, M. A Trajetória do Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990. IPEA. Brasília, 2001.

MENDES, E.V. Uma agenda para a saúde. 2.ed. São Paulo: HUCITEC, 2006. p.253.

MINAYO, M. C. S. *Teoria, método e criatividade*. Suely Ferreira Deslandes, Otávio Cruz Neto, Romeu Gomes e Maria de Souza Minayo (org.). Petrópolis, Vozes, Rio de Janeiro, 1995.

_____. Violência contra crianças e adolescentes: questão social, questão de saúde. In.: *Revista Brasileira Saúde Materno Infantil*, v.1, n.2, p.91-102, maio/ago. Recife, 2001.

MINAYO, M. C. de S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementariedade? *Cadernos de Saúde Pública*, v. 9, n. 3, p. 239- 248, jul.-set. Rio de Janeiro, 1993.

MIOTO, R.C. Família, trabalho com famílias e Serviço Social. In *Revista Serviço Social & Sociedade*, v. 12, n. 2, p. 163-176. Londrina, 2010.

MIOTO, R.C.; DAL PRÁ, K.R.; WIESE, M.L. Política social e processos de judicialização: serviços sociais e famílias em foco. In *Revista Ser Social*, v.20, n.14, p.11-29, jan.-jun. Brasília, 2018.

MOREIRA, C.; SENNA, M.C.M. *O processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no nível local: análise de experiências municipais no estado do Rio de Janeiro*. Relatório Final. Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC-UFF-CNPq). Niterói, UFF, 2014.

MOTA, A.E.; AMARAL, A.S. Serviço Social brasileiro: cenários e perspectivas nos anos 2000. In *Cenários, contradições e pelepas do Serviço Social brasileiro*. Cortez Editora; ed. 01, 2017.

MOTA, A.E. Significado dos direitos e da política social na atual conjuntura brasileira. In *Que política social para qual emancipação?* p.223-234. Abaré Editorial. Brasília, 2018

_____. A centralidade da assistência social na Seguridade Social brasileira nos anos 2000. In: *MOTA, A.E (org). O mito da assistência social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo, Cortez, 2010. p. 133-146.

MUNI/IBGE. Perfil dos Municípios Brasileiros. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Suplemento Assistência Social – Niterói* 2013. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

NETO M.V.F; ROSA, L.C dos S. Direitos das pessoas com transtorno mental: avanços e desafios. *In.: Journal of Management & Primary Health Care*, v.4, n.3. Uberlândia, 2013.

NETTO, José Paulo. *Crise do Socialismo e Ofensiva Neoliberal*. São Paulo, Cortez, 1993.

NITERÓI, Prefeitura Municipal. *Decreto nº 13.506* de 16 de março de 2020. *Dispõe sobre a declaração de emergência de saúde pública decorrente da pandemia do coronavírus, sobre a suspensão de aulas na rede pública municipal de Niterói de 16 a 31 de março, sobre as medidas de enfrentamento e dá outras providências*. Niterói, 2020.

_____. *Lei nº 3.480* de 31 de março de 2020. *Dispõe sobre a criação de renda básica temporária para cidadãos do município de Niterói inscritos no CadÚnico*. Niterói, 2020.

_____. *Lei nº 3.488* de 23 de abril de 2020. *Altera a Lei nº 3480/2020 para disciplinar a concessão de renda básica temporária para famílias que tenham filhos nas escolas da rede pública de ensino do Município de Niterói*. Niterói, 2020.

_____. *Lei nº 3.637* de 30 de setembro de 2021. *Dispõe sobre a prorrogação e alteração de benefícios sociais emergenciais por conta da epidemia de Coronavírus em Niterói até dezembro de 2021*. Niterói, 2021.

_____. *Decreto nº 13.541* de 06 de abril de 2020. *Regulamenta a Renda Básica Temporária, instituída pela Lei nº 3.480/2020, elaborada no contexto do enfrentamento aos efeitos econômicos do Covid-19*. Niterói, 2020

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos (SASDH). *Nota Técnica* de 10 de abril de 2020. *Assistência Social e Covid-19 no município de Niterói*. Niterói, 2020.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos. *Edital nº 01*, de 08 de outubro de 2018. *Torna público aos interessados que estarão abertas as inscrições para o Concurso Público destinado ao provimento de 107 (cento e sete) vagas mais formação de Cadastro de Reserva para os cargos de Assistente Social, Psicólogo, Pedagogo, todos de Nível Superior, e Auxiliar Administrativo, de Nível Médio*. Niterói, 2018.

OLIVEIRA, Isabella Gouveia. “*A velha precarização intensificada*”: O impacto da pandemia da Covid-19 sobre as assistentes sociais na condição de trabalhadoras do SUAS de Niterói. Trabalho de Conclusão de Curso de Graduação apresentado ao Departamento de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021.

PAIVA, B.A. de. O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. *Revista Serviço Social & Sociedade*. São Paulo, Cortez, n. 87, p. 5-24, 2006.

PAZ, F.A.R. A precarização no trabalho do assistente social na política de assistência social. *In:*

Anais da VII Jornada Internacional de Políticas Públicas. Editora UFMA, 2015.

PEREIRA, P. A POLÍTICA SOCIAL ENTRE DEUS E O DIABO: Determinações e funcionalidades no sistema capitalista. In: MORAES, C. A. S; SENNA, M. C. M; FREITAS, R. S. (Orgs.). *Política Social no Brasil: trajetórias, sujeitos e institucionalidades*. Editora CRV, Curitiba, 2020, p. 33 -50.

_____. *Política Social: temas e questões*. 2ª edição – São Paulo: Cortez, 2009

PEREIRA, K.I.L; TEIXEIRA, S.M. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. *Textos & Contextos* (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan./jun. 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. Brasília: ENAP, 1998

POLANYI, Karl. *A grande transformação: as origens de nossa época*. Rio de Janeiro, Campus, 1980.

RAICHELIS, R. Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no SUAS. In *Revista Serviço Social & Sociedade*, out./dez., n. 104, p. 750-772. São Paulo, 2010

_____. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: *Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: Uma contribuição necessária para ressignificar as ofertas e consolidar o direito socioassistencial*. Brasília, 2011.

REIS, J.F; COSTA, M.P; OLIVEIRA, E.S. Entre proteções afiançadas e a judicialização: o cotidiano profissional na política de assistência. In *Revista Serviço Social em Debate*, v. 4, n. 1, p. 44 – 61. Carangola, 2021.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Assistência Social. *Acompanhamento familiar na política de assistência social, uma Proposta de Metodologia para o Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2011.

SAFFIOTI, Heleieth. *Gênero, patriarcado e violência*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2015.

SCHMIDT, Janaina Albuquerque de Camargo. *A gestão pública do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de Niterói/RJ: os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no foco crítico*. Tese de Doutorado em Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2015.

SCHUTZ, F.; MIOTO, R.C.T. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. In *Revista Sociedade em Debate*, v.16, n.1. p. 59-75, jan.-jun. Pelotas, 2010.

SCHARWZ, R. *Ao vencedor as batatas: forma literária e processo social nos inícios do romance brasileiro*. Duas Cidades: São Paulo, 1977

SENNA, M.C.M. Ações intersectoriais envolvendo assistência social e saúde: o programa Bolsa Família em questão. In: *O Social em Questão*, vol. 16, n. 30, p. 245-272. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013.

SENNA, M.C.M; SCHMIDT, J.A.C.; CARVALHO, P.A.P. *O Sistema Único de Assistência*

Social (SUAS) em Região Metropolitana: um estudo de caso. In: *Anais do 3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social, Vitória, ES*. Editora UFES, 2015. v. 1. p. 1-13.

SENNA, M.C.M.; PAIVA, A.R.; OLIVEIRA, A.C. Sobre os conceitos de vulnerabilidade e risco social na política de assistência social. In *Revista de Administração Municipal. Edição n. 310, jun./2022. p. 5-16*. Rio de Janeiro, 2022.

SERAPIONI, M. *Métodos qualitativos e quantitativos na pesquisa social em saúde: algumas estratégias de integração*. Ciência & Saúde Coletiva v. 5, n. 1, p. 187-192.

SIERRA, V.M. A judicialização da política no Brasil e a atuação do assistente social na justiça. In *Revista Katálistis, v.14, n.2, p.256-264, jul.-dez*. Florianópolis, 2011.

SILVA, M.R.M; CARDOSO, F.S. Afirmação de direitos humanos a partir de serviços de proteção social especial de média complexidade. In: *Revista Brasileira de Sociologia do Direito, v.4, n.2, p. 74-97*, 2017.

SILVARES, C.L.L.; PIRES, I.M. Os invisíveis sociais: o atendimento aos usuários da Política de Assistência Social em tempos de pandemia. In *Revista Serviço Social em Perspectiva*. Montes Claros (MG), vol. 5, n. 1, jan./jun. 2021. p. 138-150.

SITCOVSKY, M. Particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. In: *MOTA, A.E (org). O mito da assistência social. Ensaios sobre Estado, Política e Sociedade*. São Paulo, Cortez, 2010. p. 147-179.

SOUZA, F.O. Sistema Único de Assistência Social: aspectos da proteção básica no município de Niterói (RJ). In *Anais do 3º Encontro Internacional de Política Social 10º Encontro Nacional de Política Social, Vitória, v. 1. p. 1-15*. Editora UFES, 2015.

SPOSATI, A. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. In *Revista Ciência & Saúde Coletiva, nº23, v.7, p.2315-2325*. Rio de Janeiro, 2018.

_____. Especificidade e intersectorialidade da política de assistência social. In *Revista Serviço Social e Sociedade, n. 77, p. 30-53, março*. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. *A menina Loas: um processo de construção da assistência social*. São Paulo: Cortez, 2011. 6ª ed.

TEIXEIRA, S.M. Família na Política de Assistência Social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. In: *Revista de Políticas Públicas, v. 13, n. 2, julh-dez. p. 255-264*. Universidade Federal do Maranhão, 2009.

TOSCANO, Isaac Guidão. *Governando vidas: a “proteção” às famílias e indivíduos em situação de violência intrafamiliar atendidas no PAEFI/CREAS em Manaus*. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Sustentabilidade na Amazônia da Universidade Federal do Amazonas UFAM. Manaus, 2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). Global and regional estimates of violence against women prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence. Geneva: WHO; 2013. Disponível em: https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625_eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em setembro/2022.

YAZBEK, MariaCarmelita. *Classes subalternas e assistência social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1993.

ANEXOS

ANEXO I – Organograma SMASES

Elaboração própria. Fonte: Decreto n ° 14. 516/2022 - Prefeitura Municipal de Niterói

Legenda:

1. GABINETE SMASES

1.1.1. CHEFIA DE GABINETE

1.1.2. ASSESSORIA DE CONTROLE INTERNO

1.1.3. ASSESSORIA TÉCNICA ESPECIALIZADA

1.1.4. ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

1.1.5. COORDENADORIA DE GESTÃO DE PROJETOS

1.1.6. COORDENADORIA DOS CONSELHOS VINCULADOS

1.2. SSPOA

1.2.1. ASSESSORIA JURÍDICA

1.2.2. COORDENADORIA DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

1.2.2.1 CONVÊNIOS E CONTRATOS

1.2.2.2 CONTABILIDADE

1.2.2.3 COMPRAS

1.2.2.4 TESOURARIA

1.2.3. COORDENADORIA DE ADMINISTRAÇÃO

1.2.3.1 PROTOCOLO

1.2.3.2 RECURSOS HUMANOS

1.2.3.3 PATRIMÔNIO

1.2.3.4 MANUTENÇÃO

1.2.3.5 TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

1.2.3.6 FROTAS

1.2.3.7 ALMOXARIFADO

1.3. SSAS

1.3.1. ASSESSORIA TÉCNICA

1.3.2. COORDENADORIA DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

1.3.3. COORDENADORIA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE

1.3.4. COORDENADORIA DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

1.3.5. COORDENADORIA DE CADÚNICO

1.3.6. COORDENADORIA DE BENEFÍCIOS EVENTUAIS

1.3.7. COORDENADORIA DE APOIO AOS CONSELHOS TUTELARES

PSE ALTA COMPLEXIDADE

1.3.7.1. U.A. FLORESTAN FERNANDES

1.3.7.2. U.A. LÉLIA GONZALES

1.3.7.3. U.A. LISAURA RUAS

1.3.7.4. U.A. PAULO FREIRE

1.3.7.5. U.A. ARTHUR BISPO DO ROSÁRIO

1.3.7.6. FAMÍLIA ACOLHEDORA

PSE MÉDIA COMPLEXIDADE

1.3.7.7. CREAS CENTRO

1.3.7.8. CREAS LARGO DA BATALHA

1.3.7.9. CENTROPOP

1.3.7.9.1. ABORDAGEM

1.3.7.10. EQUIPE DE REFERÊNCIA PARA ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS – ERAD

1.3.7.11. PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL - PETI

1.3.8. COORDENADORIA DE PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

1.3.8.1. CRAS CENTRO

1.3.8.2. CRAS VILA IPIRANGA

1.3.8.3. CRAS BADU

1.3.8.4. CRAS CAFUBÁ

1.3.8.5. CRAS CUBANGO

1.3.8.6. CRAS SANTA BÁRBARA

1.3.8.7. CRAS MORRO DO CÉU

1.3.8.8. CRAS JURUJUBA

1.3.8.9. CRAS PREVENTÓRIO

1.3.8.10. CRAS BARRETO

1.3.8.11. PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA

1.3.8.12. CENTRO DE CONVIVÊNCIA INTERGERACIONAL HELENA TIBAU

1.3.8.13. POSTO DE ATENDIMENTO VALE SOCIAL

1.4. SUBSAN

1.4.1. ASSESSORIA TÉCNICA, JURÍDICA, FINANCEIRA

1.4.2. COORDENADORIA DE NUTRIÇÃO, SEGURANÇA ALIMENTAR E EDUCAÇÃO ALIMENTAR

1.4.3. COORDENADORIA DE APOIO A AQUISIÇÃO / DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS

1.4.4. COORDENADORIA DE LOGÍSTICA

1.4.5. COORDENADORIA DE GESTÃO DESCENTRALIZADA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

1.4.5.1 RESTAURANTE POPULAR JORGE AMADO

1.4.5.2 BANCO MUNICIPAL DE ALIMENTOS HEBERT DE SOUZA

1.4.5.3 ESPAÇO DE CONVIVÊNCIA ZELIA GATTAI

1.5 SUBSECRETARIA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

1.5.1 ASSESSORIA TÉCNICA, JURÍDICA E FINANCEIRA

1.5.2 COORDENADORIA DOS CENTROS PÚBLICOS DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

1.5.3 COORDENADORIA CIRCUITO ARARIBOIA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA

OBS.: Os serviços a que se referem os itens **1.3.7.10** e **1.3.7.11** não estão elencados na reestruturação oficial, mas são serviços que atuam em conjunto com a PSE de média complexidade

