



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

JÉSSICA CAROLINE MEDEIROS SILVA BOMFIM

**INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NA
ASSISTÊNCIA SOCIAL:
A EFETIVAÇÃO DA REFERÊNCIA E DA
CONTRARREFERÊNCIA NO MUNICÍPIO DE NARANDIBA/SP**

Londrina
2021

JÉSSICA CAROLINE MEDEIROS SILVA BOMFIM

**INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NA
ASSISTÊNCIA SOCIAL:
A EFETIVAÇÃO DA REFERÊNCIA E DA
CONTRARREFERÊNCIA NO MUNICÍPIO DE NARANDIBA/SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

Orientador: Profa. Dra. Eliane Christine Santos de Campos.

Londrina
2021

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UEL

B695 Bomfim, Jéssica Caroline Medeiros Silva.
Integralidade da proteção social na assistência social : a efetivação da referência e da contrarreferência no município de Narendiba/SP / Jéssica Caroline Medeiros Silva Bomfim. - Londrina, 2021.
159 f.

Orientador: Eliane Christine Santos de Campos.
Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2021.
Inclui bibliografia.

1. Referência e Contrarreferência - Tese. 2. Integralidade da Proteção Social - Tese. 3. Sistema Único de Assistência Social - Tese. I. Campos, Eliane Christine Santos de . II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Estudos Sociais Aplicados. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 36

JÉSSICA CAROLINE MEDEIROS SILVA BOMFIM

**INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NA
ASSISTÊNCIA SOCIAL:
A EFETIVAÇÃO DA REFERÊNCIA E DA
CONTRARREFERÊNCIA NO MUNICÍPIO DE NARANDIBA/SP**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social da Universidade Estadual de Londrina, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Profa. Dra. Eliane Christine Santos
de Campos
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Profa. Dra. Berenice Rojas Couto
Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande
do Sul – PUCRS

Profa. Dra. Denise Maria Fank de Almeida
Universidade Estadual de Londrina – UEL

Londrina, 17 de junho de 2021.

AGRADECIMENTOS

Caminhos são construídos coletivamente, este trabalho é parte de um caminho acadêmico que se encontra em desenvolvimento, feito com muita parceria e contribuições, que fizeram dele mais tranquilo e frutífero. Nesse sentido, agradeço:

À Profa. Dra. Eliane Christine Santos de Campos, minha orientadora, pelo direcionamento na construção desta dissertação e por ter compartilhado seu conhecimento com segurança, sabedoria, luminosidade e afeto.

À Profa. Dra. Berenice Rojas Couto e à Profa. Dra. Denise Maria Fank de Almeida, que contribuíram com seus conhecimentos, direcionando as rotas a serem percorridas de maneira indescritível.

Ao corpo docente da Universidade Estadual de Londrina, pelos ensinamentos ofertados nesse espaço privilegiado de formação, que muito contribuíram nesta jornada.

Às entrevistadas, pela disponibilidade e contribuição, de cujas óticas foi possível desvelar o objeto deste trabalho.

Aos meus companheiros do projeto de pesquisa, pelas trocas e reflexões que contribuíram imensamente para meu aprendizado.

Aos colegas que conquistei durante esta trajetória, parceiros de turma e de sala, que foram companheiros neste momento e o tornaram mais leve e tranquilo.

A Deus pela saúde, sabedoria e discernimento neste processo de aprendizagem.

Aos meus pais, Vanderlei e Valquiria, por serem minha rede de apoio em todos os momentos deste Mestrado, meu esteio e meu afeto.

Ao Ednelson, meu esposo, agradeço pelo seu companheirismo, auxílio, paciência e incentivo.

À minha filha Liz, que chegou em meio a esse processo de Mestrado e me trouxe muita luz e alegrias, fazendo-me acreditar ainda mais na construção de um mundo novo.

A todos, a minha gratidão!

BOMFIM, Jéssica Caroline Medeiros Silva. **Integralidade da proteção social na assistência social:** a efetivação da referência e da contrarreferência no município de Nanduba/SP. 2021. 159 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) - Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2021.

RESUMO

O tema desta pesquisa é a necessária relação entre referência e contrarreferência na gestão da Política de Assistência Social, delimitando a análise ao município de Nanduba/SP. A presente dissertação tem como objeto de pesquisa as funções de referência e contrarreferência enquanto efetivações da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social no município estudado, visando analisar a articulação dos níveis de complexidade da proteção social nessa política pública, a partir das referidas funções na operacionalização dos serviços socioassistenciais implementados no município. A metodologia classificou-se como qualitativa, descritiva, com fase exploratória, revisão bibliográfica, revisão de fonte documental e pesquisa de campo. O caminho teórico percorrido passou pela discussão de conteúdos a respeito da proteção social no Brasil e na Política de Assistência Social, perpassando pelo desenvolvimento do sistema de proteção social no processo histórico e os direcionamentos para a política social estudada. Igualmente, perpassa pela compreensão da função de referência e de contrarreferência, e as formas de organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que direcionam para a garantia e a efetivação da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social. A pesquisa de campo buscou a compreensão da organização do SUAS em relação à referência e à contrarreferência no município de Nanduba/SP, através da ótica dos gestores, coordenadores e técnicos dos serviços socioassistenciais, visando identificar, por meio de roteiro de entrevista elaborado, fluxos, conexões e estratégias para a garantia de efetivação do atendimento integral do usuário na Política de Assistência Social, levantar e sistematizar os desafios de implantação dessas funções no município pesquisado. Dentre os elementos que emergiram nesse processo, ressalta-se a necessidade de se pensarem estratégias específicas aos municípios de pequeno porte, sendo necessário, ainda, que estes, diante do contexto atual, sejam capazes de politizar o debate, de forma a poderem resistir, articular e garantir a efetivação integral da proteção social na Política de Assistência Social.

Palavras-chave: referência e contrarreferência; integralidade da proteção social; sistema único de assistência social.

BOMFIM, Jéssica Caroline Medeiros Silva. **Integrity of social protection in social assistance**: the effectiveness of the reference and counter-reference in the city of Narandiba/SP. 2021. 159 p. Dissertation (Master's in Social Work and Social Politics) - Londrina State University, Londrina, 2021.

ABSTRACT

The theme of this research is the necessary relationship between reference and counter-reference in the management of the Social Assistance Policy, delimiting the analysis to the city of Narandiba/SP. The present dissertation has as its research object the functions of reference and counter-reference as realizations of the integrity of social protection in the Social Assistance Policy in the municipality studied, aiming to analyze the articulation of the levels of complexity of social protection in this public policy, from those functions in the operationalization of the social assistance services implemented in the municipality. The methodology was classified as qualitative, descriptive, with an exploratory phase, bibliographic review, documentary source review and field research. The theoretical path followed went through the discussion of contents regarding social protection in Brazil and in the Social Assistance Policy, going through the development of the social protection system in the historical process and the directions for the studied social policy. Likewise, permeates understanding the role of reference and counter-reference, and the forms of organization of the Unified Social Assistance System (SUAS), which guide to ensure and enforcing the integrity of social protection in the Social Assistance Policy. The field research sought to understand the organization of SUAS in relation to the reference and counter-reference in the city of Narandiba/SP, through the perspective of the managers, coordinators and technicians of the social assistance services, aiming to identify, by means of an elaborated interview script, flows, connections and strategies to ensure the effectiveness of comprehensive user assistance in the Social Assistance Policy, to raise and systematize the challenges of implementing these functions in the researched municipality. Among the elements that emerged in this process, the need to think about specific strategies for small cities is emphasized, and it is also necessary that they, in the current context, be able to politicize the debate, in order to be able to resist, articulate and ensure the full effectuation of social protection in the Social Assistance Policy.

Keywords: reference and counter-reference; integrity of social protection; unified social assistance system.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Parâmetros para implantação de CREAS	77
Figura 2 –	População Estado de São Paulo/SP	86
Figura 3 –	Mapa das macrorregiões e DRADS	88
Figura 4 –	Alta Sorocabana – porte dos municípios.....	89

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa	100
--	-----

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios Alta Sorocabana.....	90
Tabela 2 – Estrutura Etária da População: Município Narandiba/SP	92
Tabela 3 – Vulnerabilidade Social: Município Narandiba/SP	94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
ADRA	Agencia Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistenciais Central Brasileira
AIDS	Síndrome da imunodeficiência adquirida
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
APPA	Associação Prudentina de Prevenção à AIDS
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
Centro POP	Centro de Referência Especializado para pessoas em situação de rua
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DF	Distrito Federal
DRADS	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FJP	Fundação João Pinheiro
IAPS	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
INPS	Instituto Nacional da Previdência Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LA	Liberdade Assistida
LBV	Legião da Boa Vontade
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica – Recursos Humanos
OMS	Organização Mundial de Saúde

PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAF	Plano de Acompanhamento Familiar
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público
PBF	Programa Bolsa Família
PEAS	Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo
PIA	Plano Individual de Atendimento
PIB	Produto Interno Bruto
PIS	Programa de Integração Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
SAICA	Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEADE	Sistema Estadual de Análise de dados
SEDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SOS	Serviço de Obras Sociais
SP	São Paulo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UEL	Universidade Estadual de Londrina
UFPB	Universidade Federal de Paraíba
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina
UNIPODE	União das Pessoas com Deficiências

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PROTEÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	27
2.1	PROTEÇÃO SOCIAL: APROXIMAÇÕES AO DEBATE	28
2.2	SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL.....	35
2.2.1	Proteção Social na Política de Assistência Social	52
3	INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	60
3.1	INTEGRALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA APROXIMAÇÃO A PARTIR DO ESTADO DA ARTE	62
3.1.1	Hierarquização dos Níveis de Complexidade	71
3.1.2	Proteção Social Básica.....	73
3.1.3	Proteção Social Especial	76
3.1.4	Articulação dos Níveis de Complexidade	79
3.1.5	Referência e Contrarreferência	81
4	PROTEÇÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO ALTA SOROCABANA DO ESTADO DE SÃO PAULO/SP	86
4.1	CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO ALTA SOROCABANA DO ESTADO DE SÃO PAULO/SP	88
4.1.1	Caracterização do Município de Nandiba/SP	91
4.2	REDE SOCIOASSISTENCIAL NA REGIÃO ALTA SOROCABANA/SP	96
4.2.1	Rede Socioassistencial Município de Nandiba/SP	97
4.3	REFERÊNCIA E CONTRARREFERÊNCIA NO MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE I - NARANDIBA/SP	99
4.3.1	Sujeitos da Pesquisa	100
4.3.2	Integralidade da Proteção Social na Visão dos Sujeitos.....	103
4.3.3	Organização dos Serviços e das Ações	115
4.3.4	A Materialização do Processo de Referência e Contrarreferência	120
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	135

REFERÊNCIAS	143
--------------------------	-----

APÊNDICES	155
------------------------	-----

APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido.....	156
--	-----

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista: gestor	158
--	-----

APÊNDICE C – Roteiro da entrevista grupal.....	159
--	-----

1 INTRODUÇÃO

Com a concepção da assistência social como política pública de direitos a partir da Constituição Federal de 1988, um dos enfoques passa a ser a integralidade no atendimento às demandas da população público-alvo dessa política.

Para tanto, a Política Nacional de Assistência Social de 2004 estabelece dois níveis de proteção social: a proteção social básica e a proteção social especial. Estas devem possuir ações articuladas, as quais se podem destacar as funções de referência e contrarreferência no atendimento às famílias, discussão central neste trabalho.

A Proteção Social garantida na Política de Assistência Social e organizada por níveis de complexidade no Sistema Único de Assistência Social busca assegurar a estruturação e a hierarquização das proteções, construindo um novo padrão de organicidade que visa romper com a fragmentação dos serviços e programas.

A hierarquização das atenções por nível de proteção social exige diferentes abordagens e especializações para responder à complexidade de demandas que se apresentam nos diferentes serviços. Por isso, é necessário compreender a organização e a articulação entre Proteção Social Básica e Especial, para que esta não se configure como um processo estanque.

Contudo, para Yasbek *et al* (2011, p. 200), esses eixos estruturantes do SUAS “[...] trouxeram novos pilares ao modo de estruturação da assistência social, mas ao mesmo tempo constituem grandes desafios para gestores e técnicos na operacionalização e gestão dos serviços socioassistenciais [...]”. Para ela, a base da estruturação do Sistema são conexões e fluxos entre serviços em rede, sendo esses componentes de suma importância para a efetivação da Proteção Social.

A divisão da Proteção Social em hierarquia e, posteriormente, em níveis de complexidade, visa a articulação e a perspectiva de totalidade das ações. No entanto, essa realidade não vem se concretizando, como enfatiza Duarte (2016, p.88): “destaca-se o distanciamento que vem ocorrendo entre PSB e a PSE, que muitas vezes se consolidam como práticas estanques e dissociadas de trabalho”. Esse distanciamento pode ocasionar a fragmentação das ações e, conseqüentemente, das demandas do usuário.

Observa-se assim que os novos pilares estruturantes do SUAS apresentam-se como desafios para os gestores e técnicos, podendo proporcionar dificuldade de compreensão sobre a importância da articulação entre os serviços da Proteção Especial e Básica, e, com isso, ocasionar a ineficiência na efetivação do Sistema e a não garantia da Proteção Social. Nesse sentido, Duarte (2016, p.89) expressa que:

Muitas vezes, o que vem se estabelecendo são estruturas setorializadas, de caráter isolado, em que a tônica da discussão de rede é apenas qual serviço a família deve ser referenciada, se CRAS ou CREAS como se não houvesse a premissa na assistência de um trabalho articulado com vistas à proteção integral.

Dessa forma, a autora ainda ressalta que o Sistema tem a necessidade de “[...] aprofundar o diálogo entre os níveis de complexidade para que seja efetivada a articulação, os fluxos e contrafluxos e a reciprocidade entre básica e especial”. A partir dessa conjuntura, a intencionalidade deste trabalho é compreender o processo de referência e contrarreferência e sua relevância como estratégia para a garantia da proteção social no âmbito do SUAS.

A referência e a contrarreferência são funções fundamentais no processo de acompanhamento do usuário, para que este seja atendido em sua integralidade, dentro da perspectiva da Política de Assistência Social. Essas funções têm extrema importância nessa política pública e atuam de forma complementar aos princípios do SUAS¹ de universalidade, gratuidade, integralidade da proteção social, intersetorialidade e equidade.

Os conceitos das funções de referência e contrarreferência estão expostos no *Caderno de Orientações Técnicas do CRAS* (2009, p.10):

A função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso a renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS (municipal, do DF ou regional) ou para o responsável pela proteção social especial do município (onde não houver CREAS).

A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social

¹ De acordo com a NOB/SUAS 2012.

especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica.

O caderno publicado em 2009 explicita os conceitos de referência e contrarreferência, e a redação do *Caderno de Orientações Técnicas – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos* (2016, p.7), elaborado posteriormente, elucida ainda mais os conceitos:

Quando falamos de referência nos referimos ao trânsito do nível de menor complexidade para o de maior complexidade, ou seja, do encaminhamento feito pelo CRAS a qualquer serviço socioassistencial ou a outra política setorial no seu território de abrangência. [...] Já a contrarreferência refere-se ao trânsito do nível de maior complexidade para o de menor complexidade, por exemplo, os encaminhamentos feitos pelo CREAS ou por outro serviço setorial ao CRAS.

A referência compreende por informar, encaminhar de um nível de menor complexidade ao de maior complexidade, que consiste no encaminhamento do usuário para atendimento no serviço especializado como a proteção social especial, ou seja, quando ocorre o encaminhamento pelo CRAS ao CREAS ou a qualquer serviço socioassistencial ou para outra política setorial. Já a contrarreferência ocorre quando o encaminhamento se realiza do serviço de maior complexidade para o de menor complexidade, como é o caso dos encaminhamentos realizados pelo CREAS ao CRAS.

A referência e contrarreferência potencializam a articulação entre os serviços, proporcionando a coesão entre níveis de proteção, garantindo o atendimento do usuário em sua totalidade, evitando a fragmentação do mesmo, de suas demandas e a desproteção do sujeito.

Não obstante, as funções de referência e contrarreferência não se resumem ao processo de encaminhamentos, porém essa temática carece de maiores informações em relação ao conceito e ao processo, visto não haver produções suficientes sobre esta.

Compreende-se que esses conceitos são muito mais complexos, merecendo maior aprofundamento. Sabe-se que a referência e a contrarreferência têm o intuito de assegurar o acesso do usuário aos serviços. No entanto, é preciso estabelecer estratégias de comunicação e interlocução no trânsito dos níveis de complexidade, por exemplo, entre o CRAS e o CREAS.

Devido à complementaridade dos serviços, fazem-se necessários um contato e o estabelecimento de diálogo com a rede, com estratégias para a troca de informação que resultem na construção de novos saberes, visando a resolutividade para as demandas, a compreensão pelos sujeitos dos procedimentos realizados e o envolvimento destes nas decisões.

Com isso, é de extrema importância que as unidades da Política de Assistência Social estabeleçam formas de contatos para as constantes trocas de saberes e conhecimentos. Logo, é preciso construir estratégias, sejam elas: reuniões de planejamento, reuniões para discussões de demanda específica e construção de planos conjuntos de acompanhamento. É necessário que as equipes de referência dos equipamentos tenham conhecimento dos serviços socioassistenciais existentes no território, de modo que esses momentos de diálogos entre as unidades assegurem os direitos do usuário e o seu atendimento de forma integral dentro da Política de Assistência Social.

Duarte (2016, p.89) apresenta como possibilidade reforçar a articulação em rede a partir dos Planos Individuais de Atendimento (PIA) e Planos de Atendimento Familiar (PAFs), as quais, para a autora, são ferramentas de extrema importância e, atualmente, estão sendo utilizadas na construção de respostas para o atendimento do usuário, mas que podem ser, também, meios para o direcionamento e a pactuação de objetivos entre os serviços da rede socioassistencial.

No entanto, compreende-se que essa construção do trânsito dos níveis de complexidade não é de fácil realização, conforme ressalta Couto *et al.* (2011, p. 253), que considera como sendo um:

[...] grande desafio de pensar a proteção social especial, em seus níveis de complexidade e na sua relação entre ela e a proteção social básica, principalmente, no município de pequeno porte 1, onde o CRAS tem representado a estrutura única da política de assistência social [...].

A autora entende que a relação da proteção social básica e proteção social especial é um obstáculo a ser superado, destacando a realidade dos municípios de pequeno porte I que não possuem um Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) instalado ou uma rede socioassistencial formada, sendo essa situação uma limitação para a efetividade dos trabalhos.

Destaca-se, entretanto, que os obstáculos existentes vão para além da falta de serviços instalados nos municípios: têm relação ainda com a história de organização da Política de Assistência Social, as dificuldades de compreensão e o reconhecimento do comando único da política, das dificuldades de organizar a gestão a partir das normativas postas, dentre outros obstáculos.

Ressalta-se que, para os municípios que não têm CREAS instalado, é recomendada a instalação de CREAS regional ou a formação da equipe de proteção social especial, junto ao órgão gestor da assistência social, para que as demandas próprias da proteção social especial sejam acompanhadas por essa equipe ou, no caso de justificativa pela demanda local, haja a implantação de um equipamento.

De acordo com o porte do município, a rede socioassistencial e a quantidade de equipamentos de proteção social básica e especial podem variar. Contudo, independente do porte, o Sistema Único de Assistência Social pressupõe a estruturação da rede a partir dos níveis de complexidade, sendo esta uma maneira de qualificar a rede socioassistencial, visando, a partir dessa organização, potencializar o trabalho e o atendimento do usuário em sua integralidade dentro da perspectiva da Política de Assistência Social.

Nesse sentido, o propósito maior desta pesquisa é compreender os processos de referência e contrarreferência entre os serviços de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade, e a importância da interlocução entre esses serviços para o acompanhamento das famílias atendidas nos serviços, haja vista que a referência e contrarreferência são fundamentais no processo de acompanhamento do usuário.

Esta pesquisa buscará contribuir na área do Serviço Social e na Política de Assistência Social na medida em que visa compreender as funções de referência e contrarreferência, de modo que os gestores e as equipes tenham maior elucidação, evitando desgastes desnecessários, e construam respostas sustentáveis às demandas sociais.

A escolha do tema da pesquisa não foi aleatória: tem explicações que decorrem não só de afinidades eletivas da pesquisadora, mas, principalmente, da importância para a proteção social da Política de Assistência Social. Entende-se que a temática proposta para estudo é atual e de extrema relevância para o Serviço Social, sobretudo para a Política de Assistência Social, os trabalhadores do SUAS, os gestores e o público usuário, haja vista que os conhecimentos produzidos e socializados subsidiam

ações e avaliações, logrando maior alcance e efetividade nos processos realizados. Com isso, estudar a integralidade do atendimento da Política de Assistência Social a partir dos níveis de proteção social, compreendendo a referência e a contrarreferência como função do sistema, torna-se extremamente importante para o avanço na execução da Política de Assistência Social.

Cabe destacar que o interesse pela temática advém de esse ser um assunto inovador, muito importante e com tímida discussão teórica e conceitual a respeito. Igualmente, está articulado à experiência e à vivência cotidiana. Em minha trajetória acadêmica, participei de projeto de extensão em um CRAS e, posteriormente, realizei estágio em um serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para criança e adolescente, ambos em município de grande porte. Concomitantemente, realizei estágio por dois anos na Central de Penas e Medidas Alternativas da Secretaria de Administração Penitenciária de Presidente Prudente/SP.

Posteriormente, em minha trajetória profissional, alguns fatos desencadearam a construção desse problema de pesquisa: enquanto trabalhadora do SUAS, atuando na implantação de um CRAS em município de pequeno porte I; em seguida, como assistente social e coordenadora de um Centro de Convivência do Idoso, que executava serviço de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos; posteriormente, atuando em um CRAS, como assistente social e um período como coordenadora; e, mais recentemente, atuando em CREAS como assistente social e um período como coordenadora, os três últimos em município de pequeno porte II.

Dentre os desafios e possibilidades enfrentados nos equipamentos que ofertam diferentes níveis de complexidade da proteção social e de município de portes diferentes, a referência e a contrarreferência enquanto funções da Política de Assistência Social e efetivação da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social são dimensões importantes para pesquisa dentro dessa política pública.

No processo de construção do objeto de pesquisa para compreensão das produções a respeito da temática de Política de Assistência Social, foram realizadas pesquisas em torno dos termos “proteção social na Política de Assistência Social” e “integralidade na proteção social”. Assim, foram pesquisadas as produções nos Catálogos de Teses e Dissertações, no Portal de Periódicos da CAPES, na *Revista Serviço Social e Sociedade* e na *Revista Katálysis*. Com base nos bancos de dados

pesquisados, pode-se identificar a baixa incidência de produções no tocante à proteção social e integralidade da proteção no âmbito dessa política.

Apesar de uma ampliação na incidência dos termos pesquisados em legislações, normas e planos da Política de Assistência Social, a proteção social nessa política possui um número reduzido de estudos sobre essa questão. No entanto, estes são de grande relevância, pois apresentam contribuições significativas e apontam direcionamentos para ampliação do debate.

No que se refere à compreensão dos níveis de complexidade na Política de Assistência Social, tem-se conhecimento do universo de produções científicas a respeito da Proteção Social Básica. Não obstante, na Proteção Social Especial, poucos são os estudos que a abarcam como um nível de proteção, conforme destaca Duarte (2016, p. 89). De acordo com a mesma autora, os estudos apontam temáticas segmentadas como violência, população de rua, dentre outras. No que tange às produções referentes à Proteção Social Especial e à sua articulação com a Proteção Social Básica, Duarte (2012, p. 49) destaca: “Não se encontrou aporte para as discussões, nesse nível de complexidade, de articulação em rede e intersectorialidade, principalmente com a PSB [...]”.

Em outros estudos, verifica-se ainda a discussão a respeito da rede socioassistencial com um olhar para a compreensão desta, apenas destacando a importância da articulação da proteção social básica e especial no conjunto integrado de iniciativas públicas e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, sem grande aprofundamento sobre a temática.

No entanto, este trabalho tem como foco o referenciamento dos níveis de complexidade e, nessa perspectiva, foram realizadas buscas em alguns periódicos *on-line*, sendo constatada a falta de estudos e/ou publicações sobre a temática na área do Serviço Social.

Partindo desses pressupostos, o problema que orientou a presente investigação expressa-se na seguinte questão: As funções referência e contrarreferência garantem a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social no município de Nanduba/SP?

A partir desse questionamento, o objeto desta pesquisa ficou assim definido: a referência e a contrarreferência enquanto efetivações da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social, no município de Nanduba/SP. E tem como objetivo geral analisar a articulação dos níveis de complexidade da proteção social na

assistência social a partir das funções de referência e contrarreferência na operacionalização dos serviços socioassistenciais implementados no município de Narandiba/SP.

Além desse objetivo, foram elencados outros três complementares: compreender a organização do SUAS no município de Narandiba/SP, no que tange à referência e à contrarreferência; identificar fluxos, conexões e estratégias para a garantia de efetivação do atendimento integral do usuário na Política de Assistência Social; e levantar e sistematizar os desafios de implantação dessas funções no município estudado.

Para a construção do trabalho, partiu-se de categorias as quais são os aspectos centrais para permitir que o problema da pesquisa seja respondido. Segundo Gil (2008), as categorias possibilitam a organização das respostas obtidas na pesquisa, de modo que sejam adequadamente analisadas, através do agrupamento dos dados.

Segundo Gomes (2001, p.73) a definição de categoria é considerada uma tarefa complexa, devendo ocorrer durante a fase exploratória e, posteriormente, na pesquisa de campo:

Às vezes, essa tarefa pode se transformar numa ação complexa e isso só pode ser ultrapassado com a fundamentação e a experiência do pesquisador. Por outro lado, a articulação das categorias configuradas a partir dos dados com as categorias gerais também requer sucessivos aprofundamentos sobre as relações entre a base teórica do pesquisador e os resultados por ele investigados.

Para direcionar o trabalho *a priori*, definiu-se que a categoria analítica seria a Política Social particularizada na Política de Assistência Social; a categoria empírica, a proteção social; e como subcategoria, a integralidade da proteção social.

Assim, no que se refere à definição operacional das categorias, foi elencada, previamente, uma categoria, e no decorrer do trabalho, na fase exploratória e posteriormente na coleta de dados, a partir do conhecimento teórico-prático desenvolvido na pesquisa, foram formulados quatro eixos vinculados a essa categoria para o processo de análise dos dados coletados, sendo esses eixos: sujeitos da pesquisa, as trabalhadoras do SUAS; Integralidade da proteção social na visão dos sujeitos; organização dos serviços e das ações e a materialização do processo de referência e contrarreferência.

Todo o processo de pesquisa pautou-se no materialismo histórico e dialético, visto que este trabalho tem como direção investigar e explicar a dinâmica do real, do existente, levando em consideração a sua complexidade e as suas contradições, objetivando analisar a realidade do objeto estudado a partir do concreto pensado.

Sob essa perspectiva, Netto (2009, p. 9) apresenta a compreensão de Marx sobre o método da teoria social:

Assim, a teoria é o movimento real do objeto transposto para o cérebro do pesquisador – *é o real reproduzido e interpretado no plano ideal* (do pensamento). Prossigamos: para Marx, o objeto da pesquisa (no caso, a sociedade burguesa) tem existência objetiva; não depende do sujeito, do pesquisador, para existir. O objetivo do pesquisador, indo além da aparência fenomênica, imediata e empírica – por onde necessariamente se inicia o conhecimento, sendo essa aparência um nível da realidade e, portanto, algo importante e não descartável –, é apreender a essência (ou seja: a estrutura e a dinâmica) do objeto. Numa palavra: *o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto*. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou.

Ao se optar pelo materialismo histórico dialético, parte-se da compreensão de que a história não é linear, constrói-se de maneira dinâmica, por meio de conexões, sendo necessário compreender os acontecimentos a partir de sua historicidade.

O presente estudo se desenvolveu através de uma metodologia, que, para Minayo (2001, p. 16), é o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade. Com isso, a definição desse caminho para a abordagem da realidade pesquisada realizou-se por um percurso que visou alcançar os objetivos indicados pela pesquisa, tendo como foco conhecer e analisar a realidade do município estudado no tocante ao referenciamento e ao contrarreferenciamento. Para tanto, buscou-se um maior aprofundamento da realidade social pesquisada.

Portanto, realizar uma pesquisa entendendo a realidade social dinâmica, contraditória, histórica e ontológica implica na utilização de procedimentos metodológicos que consigam engendrar todos esses pressupostos com a mesma intensidade como se apresentam quando estão em relação (LIMA; MIOTO, 2007, p.40).

Esta pesquisa, dessa forma, classifica-se como qualitativa, descritiva, com fase exploratória, revisão bibliográfica, revisão de fonte documental e pesquisa de campo. A escolha pela pesquisa qualitativa pautou-se na compreensão de que, conforme referencia Minayo (2001, p. 21), nas ciências sociais, esta responde a questões muito particulares, a um nível de realidade não passível de quantificação e corresponde a um espaço que, para a autora, é mais profundo, seja nas relações, nos processos e nos fenômenos, não podendo estes serem reduzidos à operacionalização de variáveis.

A escolha pela pesquisa descritiva se dá visto que esta tem como objetivo central, de acordo com Gil (2008, p. 28), a descrição de população, fatos e fenômenos de uma determinada realidade, e, geralmente, assume a forma de levantamento, podendo ser utilizada para caracterizar uma população ou grupo, levantar opiniões de uma determinada população ou, como será o presente estudo, caracterizar determinada situação.

Para tanto, nesta pesquisa descritiva, partiu-se de uma fase exploratória, ou seja, conjunto de atividades necessárias ao aprofundamento do assunto/tema, de maneira a construir uma maior familiaridade com o problema. Para isso, realizaram-se revisão bibliográfica e revisão de fonte documental, através de legislações, normativas, cadernos de orientações elaborados pelos entes federados, dentre outros. Nessa fase, levantar-se-ão os fundamentos da Política de Assistência Social no concernente à referência e à contrarreferência das unidades de Proteção Social Básica e Especial, e à compreensão de proteção social e integralidade da proteção social para a Política de Assistência Social no Brasil.

A pesquisa de campo é utilizada quando a busca de respostas ao problema de pesquisa é efetuada na própria realidade ou em fontes vivas. Para Cruz Neto (2001, p.62),

[...] uma pesquisa não se restringe à utilização de instrumentos apurados de coleta de informações para dar conta de seus objetivos. Para além dos dados acumulados, o processo de campo nos leva à reformulação dos caminhos da pesquisa, através das descobertas de novas pistas. Nessa dinâmica investigativa, podemos nos tomar *agentes de mediação entre a análise e a produção de informações*, entendidas como elos fundamentais. Essa mediação pode reduzir um possível desencontro entre as bases teóricas e a apresentação do material de pesquisa.

A pesquisa de campo tem papel importante no presente estudo e, para realização da coleta de dados, utilizaram-se dois instrumentos, a saber: a entrevista individual e a entrevista grupal, através de plataformas digitais de comunicação por vídeo. Os instrumentos de coleta previstos para serem utilizados no presente trabalho seriam a entrevista, de maneira presencial, e o grupo focal. Contudo, estes necessitaram de readequação, devido à pandemia de Covid-19 vivenciada pelo mundo e em transmissão no Brasil desde fevereiro do ano de 2020. Um dos mecanismos emergenciais de resposta à doença é o isolamento social, para proteção e redução do ciclo de transmissão. Portanto, a coleta de dados respeitou as recomendações da Organização Mundial de Saúde (OMS) e dos órgãos de gestão de saúde dos entes federados.

Não obstante, a pesquisa de campo teve como foco a compreensão da organização do SUAS em relação à referência e à contrarreferência no município de Nanduba/SP, município da região da Alta Sorocabana/SP. A escolha da amostra é não probabilística por conveniência, trata-se de uma escolha metodológica de acordo com os objetivos da pesquisa e a definição do município ocorreu pela seleção do porte dos municípios.

A região da Alta Sorocabana conta com 32 municípios, sendo apenas um de grande porte, oito municípios de pequeno porte II e 23 municípios de pequeno porte I. Sendo assim, a região estudada possui 71,87% dos municípios pertencentes ao pequeno porte I, seguindo a mesma tendência do perfil brasileiro, em que 70,35%² dos municípios são desse mesmo porte. Devido a essa característica e à significância desse porte para a realidade brasileira, escolheu-se um município com essa particularidade para realização da pesquisa.

O município de Nanduba/SP, um dos 23 municípios de pequeno porte I, foi escolhido, em razão do fácil acesso para a pesquisadora, considerando-se, dessa forma, a distância e o contato prévio com os profissionais envolvidos com a política. A facilidade de acesso foi o critério de seleção do município, devido à grande extensão territorial da região e à facilidade de acesso pela pesquisadora, otimizando os custos da pesquisa. O município foi estudado visando compreender, a partir dessa realidade, como se dá a efetivação da integralidade do atendimento dessa política pública.

² Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/lista-de-municipios-brasileiros/>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

Os sujeitos da pesquisa de campo foram a gestora, coordenadoras e técnicos dos serviços. Sendo assim, para a pesquisa de campo no Sistema Único de Assistência Social, a compreensão dessa organização foi realizada sob a ótica da gestora, mediante entrevista semiestruturada para coleta de dados com o referido município selecionado para o estudo de campo.

E, por conseguinte, a compreensão dos processos de referência e contrarreferência na Política de Assistência Social, deu-se sob a ótica dos coordenadores e técnicos diretamente ligados às unidades estatais de proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, sendo realizada entrevista grupal com os referidos. Sendo selecionado pessoas de referência em cada nível de complexidade para realização da entrevista grupal.

O instrumento utilizado para os sujeitos foi a entrevista, buscando, assim, um relacionamento estreito entre o entrevistador e o entrevistado e visando conhecer os aspectos da realidade pesquisada. Para Cruz Neto (2001, p.57):

A entrevista é o procedimento mais usual no trabalho de campo. Através dela, o pesquisador busca obter informes contidos na fala dos atores sociais. Ela não significa uma conversa despretensiosa e neutra, uma vez que se insere como meio de coleta dos fatos relatados pelos atores, enquanto sujeitos-objeto da pesquisa que vivenciam uma determinada realidade que está sendo focalizada. Suas formas de realização podem ser de natureza individual e/ou coletiva.

Neste estudo, as entrevistas individual e grupal foram semiestruturadas e realizadas com a gestora, coordenadores e técnicos do município, das unidades estatais, de modo a compreender a realidade pesquisada.

A entrevista grupal foi um instrumento utilizado para coleta de dados com os sujeitos representativos para os níveis de complexidade, considerando o objeto de estudo e os objetivos da pesquisa.

Compreende-se por entrevista grupal uma técnica de pesquisa qualitativa, que realiza a coleta de informações por meio das interações grupais. As entrevistas foram gravadas, em áudio e vídeo pela plataforma digital, de forma que a entrevistadora pudesse ser fidedigna aos dados coletados, sendo estas destruídas ao fim da pesquisa para fins de sigilo das informações. Como garantia de sigilo, a transcrição das falas dos sujeitos pesquisados identificar-se-ão por letras no decorrer do trabalho.

Para a análise dos dados, realizou-se análise de conteúdo, a qual Chizzotti (2000, p. 98) define como sendo:

[...] um método de tratamento e análise de informações, colhidas por meio de técnicas de coleta de dados, consubstanciadas em um documento. A técnica se aplica à análise de textos escritos ou de qualquer comunicação (oral, visual, gestual) reduzida a um texto ou documento.

Bardin (2016, p.125) define que esse método de tratamento e análise se trata da hermenêutica controlada, a inferência do conhecimento, e elenca a maneira como está organizado:

As diferentes fases de análises de conteúdo, tal como o inquérito sociológico ou a experimentação, organizam-se em torno de três polos cronológicos:

- 1) a pré-análise;
- 2) a exploração do material;
- 3) o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A pré-análise é a fase da organização de todo o material coletado; a exploração do material, a fase da codificação, decomposição ou enumeração dos dados coletados; e a terceira e última fase, o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, é o momento no qual os resultados são tratados de maneira a serem significativos e válidos, podendo, assim, o pesquisador propor inferências e interpretações a respeito dos objetivos previstos.

Dessa forma, a partir dos procedimentos metodológicos supracitados, pretende-se que, no âmbito regional, os resultados desta pesquisa contribuam como subsídio para debates com gestores e estudiosos da Política de Assistência Social, da referência e da contrarreferência, e direcionem para a garantia da integralidade da proteção social nessa política pública.

Posto isso, visando atender ao objetivo proposto, o trabalho foi dividido em quatro capítulos. Além da Introdução, no Capítulo II, estudou-se, brevemente, a compreensão da proteção social no Brasil e na Política de Assistência Social, e procurou-se compreender a origem e o desenvolvimento do sistema de proteção social, vislumbrando verificar sua trajetória histórica no Brasil, na Política de Assistência Social, sua construção e contradições. Por meio da análise do processo histórico e da construção, é possível delinear os direcionamentos para a política social estudada.

No Capítulo III, apresenta-se a compreensão de integralidade para a política de saúde, como direcionamento à Política de Assistência Social, perpassando por um

estudo da arte que buscou as produções relacionadas às temáticas de proteção social e integralidade desta na Política de Assistência Social. Posteriormente, buscou-se compreender a hierarquização dessa política pública e as proteções sociais, bem como a articulação dos níveis de complexidade e as funções de referência e contrarreferência, de extrema importância para a garantia e a efetivação da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social.

No capítulo IV, apresenta-se a caracterização do município estudado, buscando demonstrar os dados e indicadores sociais. Acenando ainda à compreensão da sua rede socioassistencial, apresentam-se as unidades públicas governamentais e não governamentais que compõem essa rede, buscando compreender as unidades divididas pelos níveis de complexidade de proteção social. Esse item contempla ainda a análise de conteúdo realizada após a pesquisa de campo, sendo apresentado a análise a respeito da articulação dos níveis de complexidade da proteção social na assistência social a partir das funções de referência e contrarreferência na operacionalização dos serviços socioassistenciais implementados no município estudado, compreendendo as estratégias utilizadas pelas equipes e os desafios existentes para a efetivação desta função e da garantia da integralidade da proteção social.

Por fim, as considerações finais apontam para os principais elementos que emergiram durante este estudo, destacando a importância da organização dos serviços, dos conhecimentos e práticas de trabalhadores e da participação da população nas políticas governamentais para que a referência e contrarreferência sejam efetivadas e garantam a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social.

2 PROTEÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O debate sobre o sistema de proteção social é de suma importância para a compreensão da trajetória das políticas sociais no Brasil. Essa temática, no âmbito mais globalizado, vem sendo discutida pelos autores consultados que possuem análises e terminologias diferentes. No tangente ao Brasil, a *Constituição Federal de 1988* constitui-se como marco recente importante no reconhecimento da responsabilidade do Estado com a proteção social.

O sistema de proteção social se apresenta como um conjunto de ações organizadas a partir de um contexto da sociedade capitalista, com diferenciações e divergências temporais e/ou políticas, contudo, na maior parte, garantindo apenas o acesso do trabalhador formal e visando a permanência e/ou retorno do mesmo à vida laborativa.

A proteção social, no contexto histórico de cada país, foi instituída de maneira diferente com a maior ou menor presença do Estado na garantia desta, sendo considerado, em alguns momentos, particularmente, na Europa, o estabelecimento do *Welfare State*, o chamado Estado de Bem-Estar Social.

No Brasil, algumas discussões tangem a respeito da efetivação ou não do Estado de Bem-Estar Social. A ampliação dos direitos sociais e os avanços na organização do sistema de proteção social garantidos pela *Constituição Federal de 1988* foram de extrema importância. No entanto, as características impostas pelo direcionamento político e econômico do neoliberalismo vêm esvaziando e ocasionando desmonte nesse sistema protetivo.

Destaca-se que, mesmo assim, os aparatos jurídico-legais, garantidos na *Constituição Federal de 1988* e nas legislações construídas posteriormente a ela, têm grande relevância e são ferramentas necessárias para a sociedade, de forma organizada, através da participação e controle social, impulsionar o Estado na garantia da efetivação e do alargamento do Sistema de Proteção Social.

Sendo assim, considera-se importante perpassar pela compreensão da proteção social, os contextos em que ganhou visibilidade e as estratégias desencadeadas. Igualmente, apresentar, mesmo que brevemente, as diferentes correntes de análise quanto à origem e ao desenvolvimento do *Welfare State* em diversos países do mundo; os diferentes padrões no processo de consolidação do chamado Estado de Bem-Estar Social; perpassando também pelo Sistema de

Proteção Social no Brasil, a partir de uma breve trajetória do processo de organização e construção do sistema no país, considerando os avanços obtidos através do aparato jurídico-constitucional com a expansão ocasionada pela *Constituição Federal de 1988*, as conquistas e os rebatimentos acarretados com as características neoliberais abarcadas pelo Estado nos períodos posteriores.

2.1 PROTEÇÃO SOCIAL: APROXIMAÇÕES AO DEBATE

A proteção social tem sido tema de importantes debates, sendo objeto de diversas pesquisas, com diferentes linhas de correntes teóricas. Contudo, para compreensão do termo, Sposati (2009, p.21) destaca que:

Proteção social: o sentido de proteção (*protectione*, do latim) supõe, antes de mais nada, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alienação. Nesse sentido, a ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida – supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto as noções de segurança social como as de direitos sociais.

A autora ressalta que a palavra “proteção”, oriunda do latim, ao ser inserida no termo “proteção social”, tem como definição a defesa de algo, prevenção da destruição e alienação, preservação da vida, da segurança e dos direitos sociais.

Nessa perspectiva, Villa Lobos (2000, p.58) afirma que:

A segurança é uma exigência antropológica de todo indivíduo, mas sua satisfação não pode ser resolvida exclusivamente no âmbito individual. É também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros. As políticas sociais representam um dos instrumentos especializados para cumprir essa função.

A autora entende que apenas individualmente não é possível garantir a proteção social do sujeito, sendo necessário que a sociedade garanta essa segurança aos indivíduos. Para ela, a política social representa um dos instrumentos que pode assegurar ao indivíduo a proteção social.

A proteção social, enquanto segurança e preservação da vida dos sujeitos, perpassa por uma trajetória histórica dentro do sistema capitalista. Para Behring e Boschetti (2011, p.51):

As políticas sociais e a formação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

A proteção social é entendida pelas autoras como desdobramento e resposta às expressões da “questão social”. lamamoto (2001, p.11) compreende que a questão social “historicamente foi tratada sob o ângulo do poder, vista como ameaça que a luta de classes – em especial, o protagonismo da classe operária – representava à ordem instituída”. A autora ainda ressalta que a questão social é parte constitutiva das relações sociais dentro da ordem capitalista, sendo esta apreendida para lamamoto (2001, p.10) como:

[...] expressão ampliada das desigualdades sociais: o anverso do desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social. Sua produção/reprodução assume perfis e expressões historicamente particulares na cena contemporânea. Requer, no seu enfrentamento, a prevalência das necessidades da coletividade dos trabalhadores, o chamamento à responsabilidade do Estado e a afirmação de políticas sociais de caráter universal, voltadas aos interesses das grandes majorias, condensando um processo histórico de lutas pela democratização da economia, da política, da cultura na construção da esfera pública.

Com a afirmação da autora, observa-se que a questão social pode ser compreendida como conflito de classes (capital-trabalho), visto que se trata de parte constitutiva das relações sociais dentro da ordem capitalista. Esse conflito é problematizado historicamente por sujeitos coletivos organizados e que buscam respostas políticas, as quais, geralmente, expressam-se como políticas sociais. Ou seja, os sujeitos coletivos organizados, ao colocar as suas necessidades em pauta na agenda pública, impõem ao Estado um desafio na construção de respostas para enfrentá-las, garantindo a proteção social da sociedade.

lamamoto (2001, p.10) reafirma essa compreensão, ressaltando que a questão social “[...] encontra-se situada na arena de disputas entre projetos societários, informados por distintos interesses de classe, acerca de concepções e propostas para a condução das políticas econômicas e sociais”.

Nessa perspectiva, Ianni (1989, p.190) ressalta que a questão social “Reflete disparidades econômicas, políticas e culturais, envolvendo classes sociais, grupos

raciais e formações regionais. Sempre põe em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal”.

Apesar de ser parte constitutiva das relações capitalistas, Stein (2000, p. 134) sublinha que essa é uma expressão cunhada por volta de 1830, com origem “[...] na Europa, a partir das grandes transformações sociais, políticas e econômicas advindas da revolução industrial. Tem como fundamento o reconhecimento de um conjunto de novos problemas vinculados às modernas condições de trabalho urbano”. Com isso, lamamoto (2001, p.11) conclui ser uma expressão “[...] estranha ao universo marxiano”, porém, para a autora, os processos sociais traduzidos pela questão social encontram-se no centro da análise de Marx sobre a sociedade capitalista.

Nesse sentido, lamamoto (2001 p.11) destaca, ainda, que a questão social foi nomeada nesse período, visto que o processo de acumulação próprio dessa ordem societária, impulsionado pelo aumento da produtividade, avanços técnicos e científicos no processo de produção e redução de emprego de força viva, ocasionam assim uma, chamada por ela, “ociosidade socialmente forçada”, com contingentes de trabalhadores aptos para o trabalho, porém impedidos de trabalhar pelas questões supracitadas, bem como ampliação e intensificação do trabalho que exigem um número menor de trabalhadores na produção.

Essas questões e suas ramificações, sobre as quais não se tem a intenção de aprofundar neste trabalho, geram um quadro que lamamoto (2001 p.15) denomina “pauperismo”:

[...] segmento formado por contingentes populacionais miseráveis aptos ao trabalho, mas desempregados, crianças e adolescentes e segmentos indigentes incapacitados para o trabalho (idosos, vítimas de acidentes, doentes, etc.) cuja sobrevivência depende da renda de todas as classes, e, em maior medida, do conjunto dos trabalhadores.

O pauperismo causado pela exploração do trabalho própria dessa ordem societária, e as demais desigualdades sociais ocasionadas, acarretou o ingresso da classe operária no cenário político por meio de lutas a respeito dos direitos relacionados ao trabalho, buscando seu reconhecimento enquanto classe e exigindo da esfera pública uma interferência para reconhecimentos de seus direitos e deveres enquanto sujeitos.

Para Ianni (1989, p.192):

Há processos estruturais que estão na base das desigualdades e antagonismos que constituem a questão social. [...] o contexto em que o emprego, desemprego, subemprego e pauperismo tornam-se realidade cotidiana para muitos trabalhadores. As reivindicações, protestos e greves expressam algo desse contexto. Também os movimentos sociais, sindicatos e partidos revelam dimensões da complexidade crescente do jogo das forças sociais que se expandem com os desenvolvimentos extensivos e intensivos do capitalismo na cidade e no campo.

A intensificação dessas desigualdades potencializa o ingresso da classe operária no cenário político, exigindo o reconhecimento pelo Estado dos seus direitos, através de suas lutas sociais, e, para Iamamoto (2001, p.17),

Esse reconhecimento dá origem a uma ampla esfera de direitos sociais públicos atinentes ao trabalho – consubstanciados em serviços e políticas sociais –, o que, nos países centrais, expressou-se no *Welfare State*, Estado Providência ou Estado Social.

Tais processos de lutas e pressão da classe trabalhadora, por meio da correlação de forças entre capital-trabalho, ocorreu em diversos países e as demandas por proteção social foram respondidas com modelos diferentes de sistema de proteção social.

Para iniciar a compreensão do sistema de proteção social, Di Giovanni (1998, p.10, grifo do autor) considera “sistemas de proteção social *as formas às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros*”. Partindo dessa conceituação, pode-se compreender que políticas desse sistema de proteção social estão posicionadas em um campo que efetiva seguranças sociais, sendo que o caráter da ação é preservacionista da vida, protegendo-a.

Para a compreensão do sistema de proteção social, torna-se necessário perpassar pelo seu surgimento. Logo, Jaccoud (2009, p. 58) destaca que:

A ideia da instituição de um sistema de proteção social público nasceu no século XIX com a industrialização e a constatação de que a vulnerabilidade e a insegurança social vinham se ampliando à medida que se expandiam as relações de trabalho assalariadas. Até então, as sociedades vinham garantindo a proteção social de seus membros por meio de solidariedades tradicionais de base familiar ou comunitária. Com a industrialização e a urbanização das sociedades modernas, ampliou-se o risco de as famílias de trabalhadores caírem na miséria em decorrência da impossibilidade de obter um salário no mercado de

trabalho. As causas poderiam ser múltiplas – doença, velhice, desemprego, morte – e passaram a ser chamadas de “risco social”. Impôs-se, assim, ao Estado, face aos riscos sociais, a tarefa de atuar na oferta de proteção social, a princípio instituindo mecanismos que possibilitassem a garantia de renda quando da impossibilidade de acessá-la pela via do trabalho e, posteriormente, garantindo uma oferta de serviços e benefícios associados a certo patamar de bem-estar. A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais.

A autora destaca que a ideia da instituição de um sistema de proteção foi criada no século XIX, a partir da industrialização, visto que esta ampliou a possibilidade de as famílias de trabalhadores ficarem sujeitas a riscos sociais, em razão de estarem fora do mercado de trabalho, por velhice, doença ou demais fatores. A autora ainda enfatiza que, anteriormente a esse período, a oferta de proteção social era realizada por meio de solidariedade familiar e/ou comunitária. E ressalta que a proteção social pode ser compreendida como um conjunto de iniciativas públicas ou reguladas pelo Estado que oferecem serviços e benefícios sociais, visando o enfrentamento das situações de risco ou privação social. Nos países ocidentais, esse sistema também se associou a um sistema de obrigações jurídicas que deram origem ao denominado “direitos sociais”.

No tocante à organização e ao desenvolvimento dessa forma de Estado, Rizzotti (2013, p.167) afirma que:

Com efeito, a organização e o desenvolvimento do Estado de Bem-Estar no mundo ocidental expressa genuinamente essas transformações do aparelho político do Estado na sociedade capitalista contemporânea. Como resposta capitalista à crise econômica e social evidenciada com o episódio da grande depressão americana e como reação política ao avanço do socialismo ocorrido desde o período entre guerras, o advento do Estado de Bem-Estar criou para as sociedades capitalistas (nas quais se desenvolveu) uma nova realidade política, a saber: a de que a legitimidade do poder do Estado, antes residente na forma racional-legal da organização política democrática, encontrar-se-ia desde então condicionada ao grau de eficácia da ação do Estado na resposta à crise capitalista, que de um lado expressava-se pelo perigo da estagnação nas economias de mercado, de outro tomava a forma de aberta exclusão social.

Não obstante, as demandas por proteção social foram respondidas por diversos países através de modelos diferentes de sistema de proteção social, e a compreensão

da emergência e do desenvolvimento desses modelos foi objeto de estudo de diversos autores.

Em seus textos, os autores analisam a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State*, sintetizam e interpretam as diversas correntes mais influentes no debate sobre o tema. Não será objeto deste trabalho discorrer sobre cada corrente e seus autores, considera-se, no entanto, de suma importância perpassar, mesmo que brevemente, pelas perspectivas de compreensão do tema.

Arretche (1995, p. 3) ressalta serem muitos os autores que se debruçaram sobre a análise e a explicação da origem e do desenvolvimento do *Welfare State*, e enfatiza que “a controvérsia sobre as razões, o significado e as perspectivas do fenômeno não são menos complexas”, e destaca que:

[...] algumas correntes, por exemplo, dão maior peso a causas de natureza econômica. Neste caso, o fenômeno do *Welfare State* seria um resultado ou subproduto necessário das profundas transformações desencadeadas a partir do século XIX, sejam elas o fenômeno da industrialização e modernização das sociedades ou o advento do modo capitalista de produção (ARRETCHÉ, 1995, p. 5)

A autora apresenta diversas correntes e seus autores, perpassando pelos que argumentam que os condicionantes e as emergências do *Welfare State* são, predominantemente, de ordem econômica, conforme descrito na citação acima, e consideram o *Welfare State* como sendo desencadeado pela industrialização ou uma resposta às necessidades de acumulação e legitimação do sistema capitalista.

Arretche (1995), ainda, traz autores que o consideram resultado de uma ampliação progressiva de direitos (dos civis aos políticos, dos políticos aos sociais) e, igualmente, vislumbram o *Welfare State* como sendo resultado de um acordo entre capital e trabalho organizado dentro do capitalismo, finalizando com os que analisam esse Estado como resultado de configurações históricas particulares de estruturas estatais e instituições políticas, sendo esses três últimos grupos de autores os que avaliam a emergência e o desenvolvimento do *Welfare State* de modo predominantemente de ordem política.

Para além da compreensão da origem do *Welfare State*, é necessário entender que as respostas às demandas de proteção social ocorreram de maneira diferente, constituindo modelos distintos de sistema de proteção. Esping-Andersen (1991) classificou essas experiências internacionais em três grandes grupos, identificados

como liberal, conservador-corporativo e social-democrata. O autor ressalta que os economistas com convicções diferentes dariam respostas diversas para as demandas.

Sob essa mesma perspectiva de análise – os processos históricos do surgimento e desenvolvimento desse Estado nos países em que ocorreu – Aureliano e Draibe (1988, p.88) concluem que:

[...] ao se examinar comparativamente os processos históricos de formação do *Welfare State* em diversos países, com diferentes graus de desenvolvimento, admitiu e concebeu distintos padrões, que marcaram a consolidação dos contemporâneos Estados do Bem-Estar Social. Tendências e padrões que expressam raízes e condições históricas distintas, é claro, e que se manifestam em variações das complexas dimensões da proteção social, seja no que tange às relações de inclusão/exclusão que os sistemas abrigam, seja no que concerne a seus aspectos redistributivos, seja, finalmente, no que se refere às suas relações com o sistema político. Por isso mesmo, aquele forte componente valorativo positivo que pareceria estar embutido no próprio conceito de *Welfare State* pode ser reavaliado, abrindo a possibilidade de se pensar em padrões mais progressistas, assim como em formas mais conservadoras de edificado do "Estado Social".

Com a compreensão das autoras, observa-se que as análises em nível internacional apresentam diversos padrões no processo de consolidação do *Welfare State*. Podendo ser em alguns casos mais universalista, institucionalizado e estatizado, em outros mais privatista e residual, sendo organizado de maneiras diferentes, com coberturas diversas, com benefícios e serviços sociais distribuídos de maneira seletiva, assistencialista, clientelista ou com mecanismos e dinâmica político-partidária e eleitoral, buscando extirpar a pobreza absoluta ou mantendo a desproteção das camadas mais pobres. Esping-Andersen (1991, p.115) considera que existem forças interativas por trás das diferenças desses regimes, as quais:

Envolvem, em primeiro lugar, o modelo de formação política da classe trabalhadora e, em segundo, a edificação de coalizões políticas durante a transição de uma economia rural para uma sociedade de classe média. A questão da edificação das coalizões políticas é decisiva. Em terceiro lugar, as reformas anteriores contribuíram decisivamente para a institucionalização das preferências de classe e do comportamento político.

As classificações e tipologias adotadas pelos autores supracitados podem auxiliar na compreensão do sistema brasileiro de políticas sociais, visto possibilitarem

compreender que o sistema de proteção possui um caráter histórico e político, e não se apresentam apenas como respostas automáticas às necessidades da população, é, igualmente, resposta do sistema capitalista a partir das lutas de classe, ou seja, a proteção social foi construída historicamente a partir das demandas existentes e das formas como o Estado, a Sociedade e o Mercado se articulam. Com isso, o próximo item deste trabalho irá transcorrer sobre o desenvolvimento desse sistema no Brasil.

2.2 SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O sistema de proteção social internacionalmente se organizou e desenvolveu de maneiras diversas conforme destacado anteriormente. No Brasil, a sua organização possui características peculiares de país em desenvolvimento, situado na América Latina, porém com algumas características também existentes nos demais continentes.

Em nosso país, o pauperismo ocasionado pela exploração do trabalho também ocasionou a visibilidade da questão social e conseqüente exigência pela construção de garantias para a proteção social, conforme expresso por Alves e Semzezem ([20--], p.3):

[...] com as aglomerações urbanas, no final do século XIX, com a exploração do trabalho no início do século XX e as conseqüências quanto à carência de recursos para a digna sobrevivência dos trabalhadores. O empobrecimento da classe trabalhadora era entendido na esfera individual e privada, ganhando destaque o caráter voluntário das ações implementadas na época. Na década de 30 do séc. XX, a “questão social” ganha visibilidade pública e passa a preocupar o Estado brasileiro, para além da repressão, como uma questão a ser politicamente enfrentada com ações públicas concretas voltadas ao atendimento das necessidades dos trabalhadores.

As autoras destacam que, desde o final do século XIX, as conseqüências da exploração do trabalho ficam evidentes. Na década de 30 do século XX, todavia, é que a questão social ganha visibilidade no Brasil, compreensão esta confirmada por Cerqueira Filho (1982 apud ARCOVERDE, 2008, p. 11):

[...] a questão social torna-se visível no Brasil desde o final do século XIX, mas ainda camuflada pelo processo de industrialização, bem controlado e articulado pelos importadores e exportadores vinculados ao capital internacional. Permaneceu por várias décadas na

ilegalidade e, por tal razão, foi pensada como desordem, incriminando o sujeito e sendo enfrentada via aparelhos repressivos do Estado. Somente no pós-1930, em meio a forças sociais pró-conservação e pró-mudança, a questão social deixa a ilegalidade, passando a ser reconhecida sob explicações e/ou democratas como questão política ou de política.

De acordo com o autor, a questão social aparece no Brasil escondida em meio ao processo de industrialização, permanecendo na ilegalidade, e os sujeitos coletivos organizados naquele momento eram vistos como desordeiros, enfrentados pelo Estado com repressão e como caso de polícia.

No entanto, na década de 1930, passa a ser reconhecida politicamente, exigindo do aparato estatal respostas políticas para as questões trabalhistas. Reconhecimento esse adquirido através das lutas dos trabalhadores que, conforme Alves e Semzezem ([20--], p.5), “[...] há de se considerar que os direitos conquistados no Brasil são consequências das lutas dos trabalhadores, que pressionam e tencionam o Estado na cobertura de serviços públicos voltados ao bem-estar e à sobrevivência”. Apenas com a capacidade de pressão, os atores sociais conseguem inserir na agenda do governo pautas que respondessem às expressões da questão social.

Conh (2000, p.389-390) ressalta que, embora a questão social passasse a ser reconhecida pelo cenário político no Brasil em 1930, esta vem dirigida a dois públicos diferentes, os “cidadãos e os pobres”: os que se enquadram na esfera da cidadania estão incluídos no sistema de proteção por contribuir com este, ou seja, a classe trabalhadora; e os pobres, considerados “desvalidos e miseráveis” por não apresentarem capacidade laborativa, não contribuirão financeiramente para o sistema de proteção e serem atendidos na esfera privada, ou seja, pela filantropia.

Nessa perspectiva, Jaccoud (2009 p. 59) ressalta que:

Num primeiro momento, no Brasil, como nos países da Europa, os direitos sociais se organizaram pela via do seguro social, um sistema de cotizações de caráter obrigatório garantido pelo Estado, que abre acesso a uma renda nos casos em que o risco de doença, invalidez, velhice e desemprego impeçam o trabalhador de suprir, pela via do trabalho, a sua subsistência.

Observa-se, com essa citação, que a proteção social brasileira se desenvolveu pela via do seguro social³ e somente os grupos sociais que acessavam o mercado de trabalho formal teriam cobertura do sistema, sendo os demais excluídos da proteção do Estado.

A autora destaca que o lento processo de expansão e a limitada cobertura de proteção fizeram que o reconhecimento da existência de um sistema de proteção social no Brasil não fosse consensual entre os estudiosos do tema. No entanto, para Draibe (2002, p.4):

[...] entre os anos 30 e finais dos anos setenta, o Brasil logrou construir um sistema de políticas sociais que, por suas definições, recursos institucionais mobilizados e mesmo alguns resultados, pode ser apreendido sob o conceito de Estado de Bem-Estar Social.

A partir dessa perspectiva, pontuar-se-ão alguns aspectos centrais da trajetória da constituição do sistema de proteção social no Brasil, alicerces para a *Constituição Federal de 1988*. Aureliano e Draibe (1988, p.140) destacam que:

Muitos são os autores que chamaram a atenção para o fato de que, ao longo desse período, duas fases de acelerada produção legal se destacam: a fase 1930/43 e a fase 1966/71, ambas, aliás, efetivadas sob regimes autoritários, situação que parece referendar a tese das ações preventivas das elites e da busca de formas de legitimação, via política social.

As autoras situam a sua explicação em duas fases de aceleração da produção legal: a primeira ocorreu de 1930 a 1943, e a segunda, de 1966 até 1971, ambas em período ditatorial. Desse modo, elas compreendem que essas duas fases referendam a tese de que a elite busca formas de legitimação através da política social. Buscando a melhor compreensão de cada período, Aureliano e Draibe (1988, p.140) explanam que:

[...] A produção legislativa a que se refere o período 1930/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, de um lado, e, de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 1943. Se essa é, de fato, a inovação mais importante, o período, entretanto, é, também, como

³ Segundo Sposati (2009, p.13), “O seguro social de contribuição tripartite entre Estado, patrão e empregado foi implantado no Brasil na segunda década do século XX e absorvido pela sociedade, ainda que não alcançasse todos os trabalhadores, como é o caso dos domésticos”.

vimos, fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de centralização, no Executivo Federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos. Por outro lado, nos quadros limitados do regime democrático que têm vigência entre 1945 e 1964, simultaneamente, segue o movimento de inovação legal-institucional (nos campos da educação, saúde, assistência social e, muito tenuemente, na habitação popular) e expande-se o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período 1930/43; isto é, ao mesmo tempo, há avanços no processo de centralização institucional e de incorporação de novos grupos sociais aos esquemas de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentado (no plano institucional e financeiro) de intervenção social do Estado.

A partir da citação acima, pode-se compreender que essa primeira fase, analisada pelas autoras, foi marcada pela criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, da legislação trabalhista e por alterações nas políticas de saúde e educação. No regime democrático ocorrido entre as duas fases analisadas, ocorreram algumas inovações nas diversas políticas públicas, porém com os parâmetros do sistema de proteção social do período anterior.

Par Aureliano e Draibe (1988, p. 140):

Muito diferente, pela sua natureza, conteúdo e impacto social, é o período que vai de meados da década de 60 a praticamente meados da década seguinte, quando o conjunto de medidas legislativas compõe, em relação ao período anterior, um quadro de radical transformação da armação institucional e financeira do sistema de política social.

Na segunda fase compreendida pelas autoras, de 1966 a 1971, o sistema de proteção social brasileiro foi de grande impacto social, conforme Aureliano e Draibe (1988, p. 140) ressaltam:

Transformação radical porque é esse o momento em que, efetivamente, se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaço para certas tendências universalizantes, mas principalmente, para a implementação posterior de políticas de massa e relativamente ampla cobertura. Além disso, é também, esse um período de inovação em política social, uma vez que se abre a intervenção do Estado em novos setores (habitação), introduzem-se mecanismos no campo de formação do patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada participação nos lucros da empresa (FGTS e

PIS/PASEP) e, ainda mantendo fortes características de exclusão, o sistema de proteção social avança na inclusão dos trabalhadores rurais, assim como se diferenciam os planos de benefícios para trabalhadores urbanos.

Nessa segunda fase, período de regime autoritário e tecnocrático, ocorreu uma transformação no que se refere à questão institucional e financeira do sistema de política social: trata-se do momento em que, de fato, ocorre a organização desse sistema nas diversas políticas sociais, abrindo espaço para a perspectiva universalizante, com diversos avanços que instalam, em 1964, o sistema de *Welfare State* no Brasil, sendo definidas as formas de intervenção, financiamento, dentre outras formas de organização do sistema de proteção. Segundo as autoras, em 1970, ocorre a expansão massiva desse sistema de proteção, não obstante, nesse mesmo período, o padrão de organização de 1964 começa a apresentar indícios de esgotamento e crise.

Aureliano e Draibe (1988, p.144) destacam que, no final dos anos 1970, no campo da seguridade social, ocorrem a unificação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões – IAPs e a organização do Instituto Nacional da Previdência Social – INPS, consideradas movimentos de universalização dos direitos. No entanto, atingem apenas os trabalhadores assalariados urbanos inseridos no mercado de trabalho. No tocante à saúde, o atendimento de urgência é ampliado a toda população, porém, pela via da medicina previdenciária e no referente à educação, nesse período, o nível básico passa a ser obrigatório.

Apesar de a década de 1970 apresentar diversos avanços no sistema de proteção brasileiro, com expansão nas diversas políticas sociais, Aureliano e Draibe (1988, p.145) compreendem que “[...] estas tendências universalizantes, longe estão, ainda, de conferir, ao sistema brasileiro de *welfare*, características do tipo ‘institucional-redistributivo’”. Com isso, compreende-se que as políticas sociais nesse período não possibilitam uma redistribuição vertical do acesso às mesmas.

Na década de 1980, para Jaccoud (2009, p. 61), o sistema de proteção social no Brasil engloba as áreas da previdência social, assistência social e saúde, porém de forma centralizada e fragmentada, executado sem participação e controle social da sociedade civil organizada. O acesso à maioria das políticas de proteção social é realizado pelo seguro social, garantido apenas aos trabalhadores contribuintes da

previdência social, sendo os demais precariamente atendidos pela assistência social ou pelo segmento filantrópico.

Ressaltando essa informação, Aureliano e Draibe (1989, p. 143) classificam o Estado de Bem-Estar brasileiro desse período como meritocrático-particularista, um modelo organizado a partir do princípio do mérito, fundamentado na premissa de que cada um tem condições de resolver suas necessidades a partir de seu mérito e produtividade. Para as autoras, “A política social intervém apenas parcialmente, corrigindo a ação do mercado” (p. 114).

No entanto, com a promulgação da *Constituição Federal de 1988*, resultado de lutas de atores sociais que, de maneira organizada, conseguiram colocar na agenda pública diversos direitos e garantias à população, essa perspectiva foi alterada. Sabe-se essa construção foi um processo de lutas com interesses antagônicos, porém resultaram em uma Constituição que estabelece um novo padrão de proteção social no Brasil, conforme será destacado a seguir.

Para Draibe (2002, p. 3), nesse período, as políticas sociais passaram por um processo de mudança que ocasionou a superação do antigo padrão de proteção social, sendo construídas novas concepções de direito e justiça social, definindo-se novos critérios para alocação de recursos sociais públicos e “reforço do poder regulatório do Estado no âmbito da proteção social”.

Sob essa perspectiva, Jaccoud (2009, p.63) apresenta as principais alterações ocasionadas pela *Constituição Federal de 1988*, no relativo ao sistema de proteção social:

Como resultado das determinações constitucionais e suas regulamentações, a proteção social no Brasil sofreu radicais alterações, entre as quais cabe destacar: (i) a instituição da Seguridade Social como sistema básico de proteção social articulando e integrando as políticas de seguro social, assistência social e saúde; (ii) o reconhecimento da obrigação do Estado em prestar serviços de saúde de forma universal, pública e gratuita, em todos os níveis de complexidade, por meio da instituição do Sistema Único de Saúde – SUS; (iii) o reconhecimento da assistência social como política pública instituindo o direito de acesso aos serviços pelas populações necessitadas e o direito a uma renda de solidariedade aos idosos e portadores de deficiência em situação de extrema pobreza; (iv) extensão dos direitos previdenciários com estabelecimento do salário-mínimo como valor mínimo e garantia de irredutibilidade do benefícios; (v) a extensão dos direitos previdenciários rurais com redução do limite de idade, inclusão do direito à trabalhadora rural, o reconhecimento do direito à aposentadoria apoiado em uma transferência de solidariedade ao trabalhador familiar; (vi) o reconhecimento do seguro-

desemprego como direito social do trabalhador a uma provisão temporária de renda em situação de perda circunstancial de emprego.

A Carta Magna proporcionou um alargamento no que tange aos direitos sociais e no campo da proteção social, sendo determinada, com esta, a instituição da seguridade social: um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Definiram-se, assim, avanços das três políticas sociais que compõem a seguridade social, universalizando o acesso à saúde, reconhecendo a assistência social como política pública, direito a quem dela necessitar, e garantindo a extensão da previdência social.

Nessa perspectiva, Behring e Boschetti (2011, p.158) destacam que, com a *Constituição de 1988*, essas três políticas públicas foram reorganizadas e reestruturadas a partir de novas diretrizes e princípios, apresentando um caráter inovador com a intenção de compor um sistema amplo de proteção social.

A supracitada carta magna busca, através dessa organização do sistema de proteção pela seguridade social, a universalização da cidadania, superando o formato “cidadãos e os pobres”. Observa-se, assim, que, a partir da constituição deste sistema de proteção social, exigiram-se alterações e superação nas ações de benevolência e emergenciais, as quais ocorriam apenas posteriormente às situações instaladas (a uma desproteção, por exemplo).

A proteção social proposta pela referida Constituição prevê um sistema de proteção social consistente e sob a ótica social, superando a lógica contratual de seguro, apesar de se caracterizar, para Boschetti (2009, p. 8), como um “[...] sistema híbrido, que conjuga direitos derivados e dependentes do trabalho (previdência) com direitos de caráter universal (saúde) e direitos seletivos (assistência) ”.

Na mesma perspectiva, Jaccoud (2009, p. 64) ressalta que o sistema brasileiro está atualmente organizado em três pilares:

[...] O primeiro, constituído pela política de previdência social, que tem caráter predominantemente contributivo e visa garantir renda para as situações de risco que retirem ou privem o indivíduo da participação na vida economicamente ativa por situações diversas como a invalidez, velhice ou tempo de trabalho. [...]

O segundo pilar é constituído pela política de assistência social, de caráter não contributivo e acessível a todos os que dela necessitarem. Sua responsabilidade é de garantir uma rede de serviços socioassistenciais à população em situação de vulnerabilidade, assim

como uma renda-solidariedade aos indivíduos pobres em situação de velhice ou portadores de deficiência por meio do Benefício de Proteção Continuada – BPC. Posteriormente, também passam a ser operados outros programas de transferência de renda vinculados à situação de insuficiência de renda, e que foram, em 2003, unificados no Programa Bolsa Família – PBF. [...]

O terceiro pilar da seguridade social é a política de saúde. De acesso universal e regida pelos princípios da equidade – atendimento a cada pessoa e comunidade de acordo com suas necessidades de saúde – e da integralidade, englobando todos os tipos de serviços necessários, a política de saúde passou a ser implementada por meio do Sistema Único de Saúde – SUS.

Com as regulamentações determinadas pela Constituição de 1988, as políticas de proteção social foram expandidas, de forma a responder as necessidades sociais impostas à agenda pública.

Apesar dos avanços, de suma importância para o sistema de proteção, os desafios impostos para a garantia e a efetivação das políticas sociais são grandes, haja vista a amplitude do sistema e as desproteções existentes no país. Além disso, Pereira (2004) destaca que “os avanços sociais previstos na Constituição foram gradativamente esvaziados”, devido à influência do neoliberalismo e ao forte ataque conservador, que direcionou medidas restritivas.

Os princípios do neoliberalismo que direcionaram a forma de gerir o Estado ocasionaram um desmonte do Sistema Brasileiro de Proteção Social, o qual vinha sendo construído no Brasil a partir dos anos 1980: da universalização dos direitos sociais, encaminha-se para um retrocesso no acesso às políticas sociais e na fragmentação do atendimento à população, conforme destaca Yazbek (2001, p. 35):

A proporção de trabalhadores brasileiros que está fora do mercado formal de trabalho e, portanto, sem garantias de proteção social cresce continuamente e hoje ultrapassa mais da metade da população economicamente ativa (dobrou na última década)⁴. Isto em um contexto de subalternização do trabalho à ordem do mercado e de desmontagem dos direitos sociais. A violência da pobreza é parte de nossa experiência diária. Os impactos destrutivos das transformações em andamento no capitalismo contemporâneo vão deixando suas marcas sobre a população empobrecida [...] sinais que muitas vezes anunciam os limites da condição de vida dos excluídos e subalternizados na sociedade. Sinais que expressam, também, o quanto a sociedade pode tolerar a pobreza e banalizá-la e, sobretudo, a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia à nova ordem capitalista internacional e os investimentos sociais do Estado brasileiro. Incompatibilidade legitimada pelo discurso, pela

⁴ A autora se refere à década de 1990.

política e pela sociabilidade engendrada no pensamento neoliberal que, reconhecendo o dever moral de prestar socorro aos pobres e “inadaptados” à vida social, não reconhece seus direitos sociais.

Com a explanação da autora, é possível observar que, apesar dos avanços constitucionais, os impactos do capitalismo sobre a população vêm se acirrando, não alcançando as garantias da proteção social, em razão ao modelo de ajuste neoliberal adotado no Brasil na década de 1990, o qual passou a orientar a política econômica e a estruturação das políticas sociais. Esse modelo se apresenta de forma antagônica às garantias definidas pela *Constituição Federal de 1988*, sendo um fator de impedimento aos avanços do sistema de proteção social e para as respostas às expressões da questão social, não apenas no período de publicação do texto citado, como também na atualidade.

Em relação às formas de respostas às expressões da questão social na primeira e início da segunda décadas após a Constituição Federal, Yazbek (2001, p. 36) ainda chama a atenção para:

Os liberais entendem necessária a filantropia revisada, a ação humanitária, o dever moral de assistir os pobres, desde que este não se transforme em direito ou em políticas públicas dirigidas à justiça e igualdade. É importante lembrar que o renascimento de ideais liberais vai se confrontar com práticas igualitárias, referendar as práticas diferenciadoras do mercado, transformando direitos em ajuda, em favor. Nesta lógica, além da redução de recursos para a área social, resultante dos ajustes estruturais, estamos de volta aos programas mais residuais, sem referência a direitos. As sequelas da “questão social” expressas na pobreza, na exclusão e na subalternidade de grande parte dos brasileiros tornam-se alvo de ações solidárias e da filantropia revisitada. [...] Entendo que está em construção uma forma despolitizada de abordagem da questão social, da pobreza e da exclusão social, fora do mundo público e dos fóruns democráticos de representação e negociação dos efetivos e diferentes interesses em jogo.

Nesse viés, Viana (2007, p. 300) enfatiza que, no Brasil, prevalece a:

[...] privatização do atendimento às necessidades sociais, em detrimento da garantia de direitos sociais, pois se contrapõe à defesa de direitos, pela via das políticas públicas, o que requer a reafirmação da primazia do Estado, da participação ativa da sociedade e da descentralização política-administrativa, fortalecendo a construção de pactos e alianças que expressem ações coletivas. No entanto, o que se vê são necessidades sociais básicas subordinadas à lógica privatista e a cidadania social reduzida à cidadania civil e/ou política. Os serviços sociais deixaram de pautar-se por necessidades e direitos sociais. O dever legal do Estado passou a ser determinado e/ou

subordinado aos limites impostos nos orçamentos, numa total inversão de prioridades. Com base nessa lógica restritiva, a democracia foi reduzida a princípios mercadológicos baseados em critérios financeiros. A ênfase passou a ser nos circuitos de mercado que privilegiam a compra e venda desses bens e serviços sociais. Os direitos sociais, portanto, não mais se expressam como resultado de lutas sociais e conquistas históricas, muito menos como dever do Estado.

O ideário neoliberal tomou conta do período posterior à Constituição de 1988, impulsionando o atendimento às expressões da questão social no âmbito da filantropia; desconsiderando os direitos garantidos e as políticas públicas, despolitizando a abordagem destes; alterando substancialmente os padrões de proteção social; reduzindo o papel do Estado em relação à questão social; transformando-o em Estado mínimo; e obtendo apenas um papel complementar no caso de família, comunidade e mercado não conseguirem atender às demandas.

Essa compreensão de Estado impulsiona a destituição dos direitos e altera a compreensão exposta pela *Constituição Federal de 1988*. Conforme expresso por Behring (2009, p. 20), as políticas sociais vão se consolidando como políticas minimalistas, residuais, seletivas e focalizadas – “políticas pobres para os pobres”. A autora apresenta a reforma conservadora do Estado, no qual, mesmo com o aparato jurídico-legal que garante a universalização das políticas sociais, prevalece a tendência de focalização e seletividade.

Silva (2015 p.4) reafirma as discussões trazidas anteriormente:

No campo produtivo, temos o modelo flexível de acumulação, o qual tem ocasionado desemprego estrutural, terceirização, informalidade, instabilidade, subproletarização, perda e desregulamentação de direitos sociais e trabalhistas. Neste contexto, as políticas sociais emergem para responder às refrações da questão social, mas de forma despolitizada, setorizada e fragmentada, responsabilizando o indivíduo pelo provimento de suas necessidades, reforçando o individualismo e a meritocracia que permeiam o ideário (neo)liberal.

A autora explica que a forma de organização do sistema capitalista contemporâneo intensifica a escassez e a precarização do trabalho, de modo que esse processo, repleto de contradições, traz rebatimentos deveras intensos aos estratos sociais mais empobrecidos. Com isso, Silva (2015, p. 4) elucida:

A partir desses novos elementos, que intensificam ainda mais a pauperização da classe trabalhadora, aliado também à nova configuração do Estado, no modelo neoliberal de corte nos

investimentos sociais e redução de sua ação nas políticas sociais, o resultado que se verifica é o agravamento das expressões da questão social em todas as esferas da vida em sociedade.

Esse cenário intensifica a precarização do atendimento das demandas sociais pelo Estado, responsabilizando a esfera privada por dar respostas, ficando ao Estado o atendimento direcionado aos mais pobres, de forma mínima, distanciando-se da universalidade e da qualidade previstas pelo sistema de proteção social presente na *Constituição Federal de 1988*. As mudanças no mundo do trabalho agravam as expressões da questão social, intensificando as demandas que cobram ainda mais respostas das diferentes políticas sociais, em especial, da Política de Assistência Social.

Portanto, compreende-se que, apesar dos avanços alcançados pela Constituição Federal supracitada, a política social de bem-estar não está sendo viabilizada, devido à situação paradoxal dos anos 1990 até o presente momento no Brasil, ocasionado pelo antagonismo entre o previsto na Constituição e o proposto pela política neoliberal. Sendo assim, a implementação das políticas sociais públicas, em sua maioria, ocorreu apenas no âmbito jurídico-formal, sem enfrentar as desproteções sociais vivenciadas por grande parcela da sociedade brasileira.

No referido contexto, Behring e Boschetti (2011, p.158) destacam que, nesse período, a política econômica foi voltada para a rentabilidade econômica, sendo os avanços sociais colocados em segundo plano na agenda pública. Em um contexto fortemente marcado pela rentabilidade econômica, o sistema de proteção social recentemente constituído tem dificuldades de se consolidar, fragilizando-se; com isso, Boschetti (2009, p.12) ressalta:

Praticamente todos os princípios constitucionais estão sendo desconsiderados [...] estão sendo gradualmente diluídos em sucessivas contrarreformas ou medidas tidas como de natureza técnica, mas que, na verdade, têm um nítido sentido político de desestruturação da seguridade social.

A autora destaca que as medidas tomadas nos períodos posteriores à Constituição Federal são direcionadas para a destruição da seguridade social. Sob esse viés de nítida fragilização do sistema de proteção social, busca-se compreender os direcionamentos dados pelo Estado a esse sistema, dentro de um modelo neoliberal.

E conforme expressa Potyara Pereira (2013, p.649):

[...] a ortodoxia do momento, imposta pela própria lógica destrutiva do capital, que transformou o campo da proteção social num grande e lucrativo mercado de compra e venda de serviços sociais crescentemente privatizados e de uma força de trabalho profissional submetida aos caprichos e azares de seus desígnios.

Com isso, para compreender a proteção social brasileira no âmbito da sociedade do capital, no contexto do neoliberalismo, é importante perpassar pela perspectiva dessa sociedade que transforma tudo em um lucrativo mercado de compra e venda, e a política social em mercadoria, podendo o usuário/beneficiário desta tornar-se cliente, ou quando essa venda não é possível, transformar-se em consumidor de mercadorias.

Observa-se que a proteção social brasileira se encontra sob a ótica da sua funcionalidade ao sistema capitalista, sendo necessário, então, compreender as dificuldades e os limites impostos às políticas sociais no Brasil.

Para entender a proteção social na lógica da funcionalidade para o capital, recorre-se a Pereira (2013, p. 639), que faz uma relação entre proteção social e trabalho, e considera essa relação:

[...] inescapável em sociedades divididas em classes, mormente na capitalista em curso, cuja principal característica é a de submeter todas as atividades sociais ao reino da mercadoria e de sobrepor as necessidades (de lucro) do capital às mais elementares necessidades humanas.

A autora destaca que essa sociedade transforma tudo em mercadoria e, a respeito desse olhar, vislumbra-se a compreensão de Berman, que analisa a metamorfose dos valores, destacando o poder do mercado, e, conforme Marx (apud BERMAN, 1986, p. 147): “A burguesia transmudou toda a honra e dignidade pessoais em valor de troca; e em lugar de todas as liberdades pelas quais os homens têm lutado colocou uma liberdade sem princípios — a livre troca”. Marx afirma que os valores são “transmudados” em valor de troca, referindo-se ao fato de a sociedade burguesa não ter eliminado as velhas estruturas de valor, mas ter se incorporado às novas estruturas. Em uma sociedade de valores transmudados em valores de troca, incorporados pelo mercado, ganhando etiqueta e preço, a proteção social sofre o

mesmo rebatimento, afastando-se da sua configuração de direito social. Pereira (2013, p. 640) enfatiza:

Sob esse poder estrutural, a proteção social pensada como um tipo de provisão de bem-estar coletivo tem sofrido as seguintes injunções, para não dizer desmoralizações, principalmente quando se destina aos mais pobres: é tratada, pejorativamente, como *tutela* ou *paternalismo* estatal, o que desqualifica o seu *status* de política pública e estigmatiza tanto os que com ela trabalham quanto os que a ela fazem jus.

Pereira (2013) destaca que, apesar de menosprezada, a proteção social não é descartada pelo sistema, coloca-se a serviço do mesmo na satisfação das necessidades do capital e não das necessidades sociais, para a qual deveria ser destinada. Nessa afirmação de Pereira (2013), um ponto importante a ser ressaltado é a transformação dos valores para as funcionalidades do capital, ou seja, a proteção social é ressignificada.

Partindo dessa compreensão, a autora ainda aponta que a sociedade absorve esses valores e passa a reproduzi-lo. Ela considera irônico que parcelas da sociedade:

[...] as quais, imbuídas dos princípios e valores antissociais da economia política clássica dominante, absorvem e repetem os mantras liberais que legitimam e fortalecem o poder estrutural do capital, tais como: o indivíduo deve ser incentivado a autossatisfazer as suas necessidades; é da natureza humana o ímpeto para maximizar o prazer por meio da competição e do consumo constante; não há instituição mais eficiente, eficaz e democrática de provisão do bem-estar humano do que o mercado (PEREIRA, 2013, p. 640).

Pereira afirma ser irônico o fato de a própria sociedade legitimar os valores liberais e reforçar a lógica do mercado, da competição, da responsabilização do indivíduo. No entanto, para tal, são criadas formas para a própria sociedade validar os valores de troca e considerar natural a mercantilização das coisas, das pessoas e das relações. Não será objeto deste trabalho estudar esses meios, porém se torna importante compreender a sua existência para uma leitura da proteção social na funcionalidade do capital.

Pereira (2013, p.645) enfatiza que “[...] no capitalismo, a proteção social sempre foi funcional ao processo de acumulação, embora contraditoriamente ela tenha constituído um meio de defesa dos trabalhadores contra a exploração exacerbada do capital”.

Com a dualidade da proteção social brasileira, atendendo às demandas da sociedade em respostas à questão social colocada em pauta e às funcionalidades do capital ela busca, segundo Pereira (2013, p.645):

[...] de um lado, regular os conflitos gerados pelo desemprego e, de outro, manter e reforçar o trabalho assalariado de baixa remuneração, útil ao aumento do consumo, cada vez mais incentivado pela ampliação dos sistemas de créditos. E, com base nessa inferência, indaga-se: que ilações podem ser feitas a respeito da pertinência da associação da proteção social, atrelada ao trabalho, com o direito social.

Com a citação de Pereira, observa-se que a sociedade do capital busca atender algumas das demandas da classe trabalhadora com a intenção de regular os conflitos ocasionados pela luta dos sujeitos organizados. Entretanto, o trabalho é regulado potencializando-se o consumo.

Nesse contexto, a proteção social é também transmutada em mercadoria, materializa-se nas políticas públicas, que são transformadas em mercadoria, e os cidadãos, transformados em clientes das mesmas. As políticas públicas, igualmente, estão sendo utilizadas como estratégia, a fim de potencializar o trabalhador para o trabalho, objetivando que este não só atenda o mercado com a sua mão de obra, mas também se configure enquanto consumidor.

Para elucidar essa compreensão, Pereira (2013, p. 649) explica:

No capitalismo, o trabalho assalariado, para se reproduzir, não precisa ser elevado à condição de direito, pois a própria dinâmica do capital se encarrega de ativar esse trabalho entre outras formas de exploração humana, inclusive com a contribuição das políticas sociais, agora usadas na contramão da cidadania [...]

Pereira (2013) destaca algumas políticas públicas que estão sendo usadas na contramão da cidadania, tais como, a educação, que, para a autora, atualmente tem se restringido à formação de recursos humanos em resposta às demandas do mercado de trabalho; utilizada para “treinar desempregados” de modo a reinseri-los no mercado de trabalho ou em atividades economicamente produtivas. Salaria também a política pública da previdência social, a qual vem se restringindo apenas ao seguro social. A política pública de saúde vem se transformando nitidamente em mercadoria e a política pública de assistência social, a qual, conforme Pereira (2013, p.649), “[...] se degrada por sua dupla qualificação perversa: como *relief* (alívio da

pobreza) e como agenciadora de força de trabalho pouco qualificada para o mercado de trabalho e de consumo de massa”.

A autora ainda enfatiza que as políticas públicas auxiliam na potencialização para inserção no mercado de trabalho, porém na perspectiva de um trabalho alienado, sob formas de exploração humana.

Com todas as contradições e estratégias supracitadas, a proteção social brasileira encontra-se fragilizada, sendo executada de forma não integral, não prevendo a igualdade de acesso às políticas públicas, ficando esvaziadas as condições de garantia dos direitos sociais, transformando-se em um lucrativo mercado de compra e venda, o qual, como referido anteriormente, transforma as políticas públicas em mercadoria e os usuários ou, por vezes, clientes destas, em objetos, usando-os para a funcionalidade do capital.

Com isso, conforme destaca Sposati (2013, p. 657), o liberalismo e o neoliberalismo partem da orientação de que é necessário:

[...] para favorecer a autoestima, a liberdade, a autonomia do indivíduo — superar sua condição improdutiva de beneficiário, introduzindo no modelo de proteção social a disciplina de frequência a treinamentos para que se reduzam situações de dependência que requerem proteção e se ampliem oportunidades de “exercício de autonomia”, isto é, ocupação remunerada de mão de obra, para que o beneficiário se transforme em provedor de sua própria proteção.

Os valores inculcados no indivíduo, conforme referido anteriormente, são na perspectiva de superação da condição de beneficiário, trazendo essa condição a um patamar inferior. Através da “competição e do individualismo⁵”, pretende-se que o beneficiário se transforme em provedor de sua própria proteção social, de modo a sair da condição de “dependência” e se transforme em consumidor.

A concepção de superação da condição de beneficiário se faz funcional ao sistema capitalista: na contramão da ampliação dos direitos sociais e universalização da proteção social, incute no indivíduo a necessidade de superação desse patamar. Sposati (2013, p. 656) ressalta que “os indivíduos considerados improdutivos para o capital é que inserem suas necessidades no âmbito da proteção social”. Para a autora, a lógica da sociedade do capital é antagônica à proteção social, visto que é considerada expressão de dependência, atribuindo às suas ações manifestações de

⁵ Elementos considerados por Sposati (2013, p. 660).

tutela e assistencialismo, em contraponto com a liberdade e autonomia. Logo, esses valores, segundo a sociedade do capital, devem ser exercidos pelo “indivíduo” incentivando-se o desafio empreendedor do mesmo e estimulando a competição.

Dessa forma, as ações das políticas públicas brasileiras são direcionadas aos considerados improdutivos e reduzidas ao assistencialismo e tutela àqueles que “não conseguem” superar a condição de beneficiário. Entretanto, o estímulo das políticas públicas é para que sejam empreendedores, competidores e se autodesenvolvam.

Sob esse ponto de vista, Pereira (2013, p. 649) destaca que:

No caso da assistência social, esta política precisou sofrer reciclagem na sua tradicional concepção liberal: se antes era considerada um colchão protetor de possíveis resvalos dos mais pobres para baixo de uma linha de pobreza oficialmente arbitrada, hoje ela funciona como um trampolim, na concepção do Banco Mundial, cuja principal tarefa é ativar os pobres para fora de seu âmbito rumo à sua autossustentação. Este é o grande e “meritório” trabalho exigido dos profissionais que atuam nessa área: ser ativadores ou empoderadores não exatamente de pessoas (o que já seria estranho), mas da expansão do mercado. Isso porque a proteção social nunca esteve, como agora, tão associada ao trabalho assalariado, à renda, ao mérito associado ao poder de consumo, ao consumo conspícuo, à lógica comercial e, por isso, nunca esteve tão distanciada da proteção social como um direito devido e desmercadorizado.

A autora faz uma análise em especial na Política de Assistência Social brasileira, destacando que esta precisou sofrer reciclagem dentro da concepção liberal, pois, anteriormente, era considerada um colchão protetor dos mais pobres e, atualmente, funciona como um “trampolim”, em consonância com as determinações do Banco Mundial, objetivando, principalmente, “ativar os pobres” para a autossustentação. Pereira (2013) ainda faz uma provocação em relação ao trabalho exigido dos profissionais que atuam nessa área, os quais são convocados a serem os ativadores ou empoderadores para a expansão do mercado, questionando não somente os supracitados termos, mas também sua função vinculada ao mercado. E enfatiza que a proteção social se encontra, na atualidade, ainda mais do que nos tempos anteriores, associada a mercado, trabalho, renda, mérito, consumo, fortemente distanciada da proteção como um direito.

As políticas sociais, no geral, sofrem o impacto da ótica neoliberal e, com a assistência social, essa configuração não difere e configura-se como uma política que, em vez de promover acesso e usufruto de direitos, inclusive às demais políticas

sociais, passa a ser utilizada com impulsionadora dos pobres, buscando “empoderá-los” para a expansão do mercado e transformá-los em consumidores.

As análises trazidas pelos autores levam à compreensão de que a proteção social foi construída historicamente, a partir das demandas existentes, para regular os conflitos gerados pelos sujeitos organizados. Contudo, é, igualmente, utilizada como ferramenta para o mercado.

A proteção social não sairia ilesa dessa configuração e foi-lhe colocada “uma etiqueta”, um valor econômico, transformando-a em mercadoria, tendo o seu produto vendido, por exemplo, saúde, educação, previdência privada e constituindo-se como transformadora de beneficiários em consumidores.

Sendo assim, o quadro da proteção social exposto destaca que, sob a ótica neoliberal, o sistema protetivo fica fragilizado em sua funcionalidade de garantia dos direitos sociais da sociedade e passa a ser direcionado para atender as demandas do capital.

No entanto, compreende-se a importância das políticas públicas, em especial da Política de Assistência Social como um mecanismo para enfrentamento das expressões da questão social, posto que possui um caráter protetivo e assegura os direitos de seus usuários.

Vale ressaltar que, isoladamente, a Política de Assistência Social não dá conta do enfrentamento das expressões da questão social no Brasil, pois, como qualquer outra política social construída na órbita do sistema capitalista, tem de ser funcional a esse sistema, ou seja, os seus objetivos não podem ameaçar o sistema vigente, assunto este que será mais bem explanado posteriormente.

Entretanto, a Política de Assistência Social, no atual momento, é de suma importância para garantia e alargamento dos direitos da sua população usuária, sendo que, a partir da sua prerrogativa de articulação com as demais políticas sociais, pode ser uma ferramenta para a redução dos impactos causados pelo sistema.

Sob essa perspectiva, a proteção social é essencial nesse sistema e a ferramenta para o alargamento do sistema de proteção social brasileiro é a mesma utilizada pela sociedade na configuração dos aparatos legais, ou seja, a sociedade que, de forma organizada, por meio de participação e controle social, impulse o Estado na garantia da efetivação e ampliação do sistema de Proteção Social. Visto que o sistema de proteção social brasileiro ainda se configura como arena de lutas e

conflitos, a defesa intransigente dos sujeitos coletivos organizados se faz necessária para a consolidação de um sistema de proteção social público e universal.

É importante ressaltar que a Política de Assistência Social se encontra vinculada ao campo da proteção social, dentro do qual tem seus objetivos e intencionalidades. Desse modo, no próximo subitem, o trabalho buscará compreender a proteção social nessa política pública.

2.2.1 Proteção Social na Política de Assistência Social

Conforme referido anteriormente, a *Constituição Federal de 1988* é o marco legal para a compreensão das transformações e redefinições do perfil histórico da assistência social no País: qualifica-a como política de seguridade social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social, elevando a Assistência Social ao patamar de Política Social. Conforme previsto no art. 194, “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Destaca-se que a Constituição Federal pressupõe um sistema de proteção social integrando a Assistência Social, Previdência Social e Saúde no arcabouço da Seguridade Social e se organiza através de descentralização, participação democrática e exige dos Estados, Distrito Federal e Municípios, as proposições, coordenação e execução das ações.

A nova significação da assistência social, a partir da promulgação da Constituição de 1988, elevou para um novo patamar aquela antes considerada prática paternalista e assistencialista. A partir daquele momento, a saúde, a previdência social e a assistência social se configuram como políticas públicas de direito do cidadão.

A Constituição Federal prevê os usuários e o objetivo da política assistência social, conforme reza o artigo 203:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

- I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Nesse artigo, a Constituição decreta-lhe a característica de não contribuição e de atender todos que dela necessitar.

De acordo com Colin e Fowler (1999, p.16), para que os direitos assegurados constitucionalmente fossem garantidos, tornou-se necessária uma legislação apta a institucionalizar os avanços. Contudo, as forças conservadoras buscaram retardar a proposta de universalização dos direitos e, após cinco anos, em 07 de dezembro de 1993, foi aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

A Lei Orgânica da Assistência Social, a LOAS como é chamada, consolida a Política de Assistência Social enquanto política pública viabilizadora de direitos sociais e cidadania. Ademais, determina a ruptura com a atuação assistencialista que se fizera presente na trajetória histórica da assistência social no Brasil. Assegurou a primazia do Estado na condução e na estruturação da política de assistência, além de determinar os serviços, benefícios, programas e projetos de enfrentamento da desigualdade social aos segmentos populacionais mais vulneráveis, ou seja, os serviços socioassistenciais passaram a ser prestados sob a lógica do direito. Outrossim, apresenta objetivos, diretrizes, princípios, e define aspectos da organização e gestão da Política de Assistência Social.

Posteriormente à aprovação, ocorreram diversos outros marcos importantes na trajetória histórica dessa política pública no país. Em 1995, houve a 1ª Conferência Nacional de Assistência Social, espaço de participação e democracia, momento de envolvimento da sociedade civil, que proporcionou debates a respeito dessa política, àquela época, ainda pouco materializada.

Em 24 de dezembro de 1997, apresenta-se a *Resolução nº. 204*, que aprovou a primeira *Norma Operacional Básica* (NOB), a qual propõe o enfoque na família e não apenas no indivíduo, dentre outras questões de grande importância para a construção da Política de Assistência Social. Em 1998, foi aprovada a primeira Política Nacional de Assistência Social, sendo em seguida editada uma *Norma Operacional Básica*, NOB2-AS, em conformidade com o disposto na Política Nacional de Assistência Social.

Em 2002, iniciou-se a construção de mais uma nova versão preliminar de outra Norma Operacional Básica. No entanto, a publicação da nova NOB foi promulgada em 2005, sendo em alguns aspectos elucidada pela versão preliminar. No ano seguinte, em 2003, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que teve como tema geral a Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos, sendo a sua principal deliberação o SUAS (Sistema Único de Assistência Social).

Nessa perspectiva de deliberação do SUAS e de materialização da Lei Orgânica da Assistência Social, em 15 de outubro de 2004, foi aprovada a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, através da *Resolução nº. 145* do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. A PNAS (2004, p.33) tem como objetivo:

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais.

Compreende-se que a materialização dessa política se dá de forma integrada às demais políticas setoriais, a fim de, de forma articulada, viabilizar a consolidação dos direitos sociais ao público-alvo dessa política.

A PNAS (2004, p.33) define, igualmente, os usuários dessa política pública:

Constitui o público usuário da Política de Assistência Social, cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e/ou no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Tendo esse público-alvo, observa-se que esta ultrapassa a matriz da pobreza, vinculando-se ao atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social. A PNAS ainda organizou a proteção social em hierarquia por dois tipos de proteção: proteção social básica e proteção social especial, conforme será destacado a seguir.

Essa compreensão de Proteção Social organizada de forma hierárquica, a partir da PNAS 2004, passa a orientar a organização do trabalho na Política de Assistência Social nas demais normativas posteriores.

Além das normativas anteriores, que marcaram a trajetória histórica da Política de Assistência Social, em 15 de julho de 2005, por meio da *Resolução nº. 130*, foi aprovada a *Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)*, instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), com parâmetros ao funcionamento do SUAS.

Em 2006, a *Resolução nº. 269* publicou a *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos*, visando materializar a gestão do trabalho e a qualidade nos serviços oferecidos. Esse documento trata da profissionalização dos trabalhadores, aborda questões e promulga sobre equipe de referência, capacitação, plano de carreira, cargos e salários, cofinanciamento da gestão do trabalho, além do Cadastro Nacional dos Trabalhadores do SUAS.

No dia 11 de novembro de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social publicou a *Resolução nº. 109*, que aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, organizando-os por níveis de complexidade, proteções supracitadas, Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Outro marco de grande importância foi no ano de 2011, mediante a instituição do Sistema Único de Assistência Social. Trazendo consigo as compreensões já expressas na Política Nacional de Assistência Social de 2004 e na NOB, em 2005, o SUAS foi estabelecido por lei e se apresentou como um grande avanço e novo patamar no fortalecimento da política e da rede socioassistencial.

Posteriormente à aprovação da chamada Lei do SUAS, que trouxe as alterações a LOAS, ocorreu o reconhecimento de que a NOB 2005 não expressava mais todos os procedimentos necessários, sendo necessário o aprimoramento dos instrumentos de gestão, serviços, programas, projetos e benefícios do SUAS. Portanto, em 03 de janeiro de 2013, foi aprovada a *Resolução nº. 33* de 12 de dezembro de 2012, *Norma Operacional Básica*, denominada NOB/2012.

Apresentar os principais marcos legais que instituíram e afirmaram a Política de Assistência Social como política de direito é de suma relevância, pois possibilita a compreensão acerca da trajetória dessa política pública que visa a integralidade das

ações no Sistema Único de Assistência Social e tem como principal objetivo a proteção social.

Conforme elucidado no item anterior, a partir da compreensão das lutas para a garantia da proteção social no Brasil, destaca-se a Constituição Federal como importante ferramenta que estabelece um novo padrão de proteção social. No entanto, para a Política de Assistência Social, Sposati (2007, p.17) ressalta que:

[...] é a PNAS/2004 que vincula pela primeira vez o campo da política de assistência social à proteção social. É evidente que, ao gerar vinculação de campo de ação, não está propondo uma exclusividade. Vale dizer, não significa afirmar que toda a proteção social é campo da assistência social, mas sim que a ação da política de assistência social está no campo da proteção social na medida em que é regulada pela Constituição de 1988 como política de seguridade social.

A autora enfatiza que a Constituição insere a Política de Assistência Social como política de seguridade social e a Política Nacional de Assistência Social de 2004 a eleva ao campo da proteção social. Inclusive, a proteção social é definida pela PNAS (2004) como uma das funções da assistência social, juntamente com a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais.

Para Sposati (2007, p.17):

A concepção de proteção social alarga o campo da assistência social pelo próprio significado preventivo que contém a ideia de proteção. Estar protegido significa ter forças próprias ou de terceiros, que impeçam que alguma agressão/precarização/privação venha a ocorrer, deteriorando uma dada condição. Porém, estar protegido não é uma condição inata, ela é adquirida não como mera mercadoria, mas pelo desenvolvimento de capacidades e possibilidades. No caso ter proteção e/ou estar protegido não significa meramente portar algo, mas ter uma capacidade de enfrentamento e resistência.

A autora ainda traz à luz cinco pontos relevantes para a compreensão dessa ideia, afirmando que: é apropriado vincular a Política de Assistência Social à proteção social, para além de socorro, ajuda e amparo, pois essas expressões trazem a ideia de agir após a violação e/ou desproteção social; apesar dessa compreensão, a *Constituição Federal de 1988* coloca a Política de Assistência Social com dois campos, o da proteção social e do amparo sendo que, para ela, “[...] proteção é mais vigilante, por isso mais preservacionista, proativa, desenvolvendo ações para que alguma destruição não venha a ocorrer, enquanto o amparo já ocorre a partir de um risco”; a concepção de proteção social traz consigo a dimensão preventiva e deve ser

entendida como mais abrangente do que uma política social, estando constitucionalmente vinculada às demais políticas de seguridade social. Por fim, afirma que “[...] é preciso localizar a particularidade das proteções sociais que competem à assistência social” (SPOSATI, 2007, p.17).

A PNAS (2004) e, posteriormente, a *Norma Operacional Básica*⁶ (2005), ressalta que a proteção social na Política de Assistência Social tem como direção o desenvolvimento humano e social, e os direitos de cidadania. Já a NOB define os princípios de proteção social, matricialidade sociofamiliar, territorialização, proteção proativa, integração à seguridade social e às políticas sociais e econômicas.

A Política Nacional de Assistência Social (2004) compreende essas direções e princípios da proteção social, determinando que esta deve garantir as seguranças de acolhida, renda, convívio ou vivência familiar, comunitária e social, desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social, e sobrevivência a riscos circunstanciais.

As seguranças afiançadas pela PNAS de 2004 foram reguladas pela NOB 2005 e a NOB 2012 reafirma esse compromisso:

Art. 4º São seguranças afiançadas pelo SUAS:

I - acolhida: provida por meio da oferta pública de espaços e serviços para a realização da proteção social básica e especial, devendo as instalações físicas e a ação profissional conterem:

a) condições de recepção; b) escuta profissional qualificada; c) informação; d) referência; e) concessão de benefícios; f) aquisições materiais e sociais; g) abordagem em territórios de incidência de situações de risco; h) oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias sob curta, média e longa permanência.

II - renda: operada por meio da concessão de auxílios financeiros e da concessão de benefícios continuados, nos termos da lei, para cidadãos não incluídos no sistema contributivo de proteção social, que apresentem vulnerabilidades decorrentes do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e para o trabalho;

III - convívio ou vivência familiar, comunitária e social: exige a oferta pública de rede continuada de serviços que garantam oportunidades e ação profissional para: a) a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; b) o exercício capacitador e qualificador de vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade.

IV - desenvolvimento de autonomia: exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para

⁶ “A *Norma Operacional Básica 2005* disciplina a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social, conforme a *Constituição Federal de 1988*, a LOAS e a legislação complementar aplicável nos termos da Política Nacional de Assistência Social de 2004, sob a égide de construção do SUAS [...]” (NOB SUAS, 2005, p.12).

o exercício do protagonismo, da cidadania; b) a conquista de melhores graus de liberdade, respeito à dignidade humana, protagonismo e certeza de proteção social para o cidadão e a cidadã, a família e a sociedade; c) conquista de maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais, para os cidadãos e as cidadãs sob contingências e vicissitudes.

V - apoio e auxílio: quando sob riscos circunstanciais, exige a oferta de auxílios em bens materiais e em pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos.

As seguranças definidas pelo plano e pelas supracitadas normas devem ser garantidas pela proteção social. Apesar de não ser objeto deste trabalho ampliar a discussão a respeito das seguranças sociais, é necessário evidenciar que, para afiançar a proteção, é necessário que as seguranças sociais sejam garantidas, previnam e reduzam os riscos e vulnerabilidades sociais.

Nesse sentido, a Política de Assistência Social sinaliza as responsabilidades desta para com os cidadãos brasileiros, determinando que as provisões assistenciais devam ser realizadas no âmbito das garantias de cidadania, de direitos aos serviços, programas e projetos, de maneira universalizada.

A *Norma Operacional Básica* – NOB/SUAS (2005) define a proteção social como um conjunto de ações, atenções, cuidados e benefícios ofertados pelo Sistema Único de Assistência Social, que visa à redução e à prevenção do impacto das “vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional” (NOB/SUAS 2005, p.16).

Sob essa ótica, Sposati (2009, p.24), defende que a Política de Assistência Social se alinha com a política de defesa de direitos humanos, sendo assim, pretende-se proteger a vida do sujeito, independente das características deste, em contraponto à desproteção social, evitando qualquer forma de agressão à vida. Com isso, para a autora, o objeto da proteção social de assistência social é a defesa da vida relacional e aponta que as principais agressões à vida relacional estão nos campos do isolamento, da resistência à subordinação e da resistência à exclusão social.

- **Do isolamento**, em suas expressões de ruptura de vínculos, defiliação, solidão, apartação, exclusão, abandono. Todas essas expressões reduzem em qualquer momento do ciclo de vida as possibilidades do sujeito, e sua presença agrava a sobrevivência e a existência nos momentos em que ocorrem maiores fragilidades no ciclo de vida: a infância, a adolescência e a velhice. Em contraponto ao isolamento, a centralidade é a convivência em todas suas expressões de pertencimento desde o núcleo familiar e a construção da reciprocidade de afetos, cuidados, valores, cultura até os espaços

socializantes e socializadores. Nesse caso, as desproteções estão nas rupturas, nas expressões de violência, na ausência de cuidados, na desagregação. O âmbito de convivência, ao se expandir para esferas mais amplas, supõe a construção da autonomia, da liberdade, da representação, da cidadania.

- **Da resistência à subordinação**, em suas expressões de coerção, medo, violência, ausência de liberdade, ausência de autonomia, restrições à dignidade. Em contraponto à busca de emancipação como direito humano à liberdade, à felicidade, à emancipação e ao exercício democrático de opiniões.

- **Da resistência à exclusão social**, em todas as suas expressões de apartação, discriminação, estigma, todos distintos modos ofensivos à dignidade humana, aos princípios da igualdade e da equidade. Em contraponto à exclusão, está a construção do alcance da inclusão social como possibilidades de acesso, pertencimento, igualdade, equidade nas relações (SPOSATI, 2009, p. 25).

Sposati apresenta as desproteções e contrapõe com a proteção social, a qual deve ser ofertada pela Política de Assistência Social através de serviços, programas e projetos do Sistema Único de Assistência Social. Dessa forma, este trabalho buscará avançar a discussão a respeito dos serviços cuja finalidade é garantir a proteção social e sua integralidade.

3 INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Diante da polissemia da noção de proteção social, várias questões ficam em disputa, a saber: de que tipo de proteção social se está falando, uma rede de proteção como intervenções específicas, pontuais e de curto prazo, focalizadas nos pobres? Ou como parte de um sistema que garanta direitos à vida?

Nesta dissertação, a noção de proteção social abordada será a da garantia de direitos à vida. Buscou-se compreender o significado de integralidade da proteção social. No dicionário *Michaelis* (2020) o termo “integralidade” está descrito como “Qualidade do que é integral. Conjunto de todas as partes que formam um todo”. Com isso, identifica-se que, no sentido estrito da palavra, pode ser entendida como totalidade, tornar inteiro. Ao inserir o termo “integralidade” nas ferramentas de busca na internet, comumente encontra-se relacionado ao Sistema Único de Saúde e ao movimento sanitário.

Sendo a integralidade um dos princípios do SUS, observa-se um grande número de produções a respeito dessa temática no âmbito da saúde. Para Pinheiro (2009, p. 69), “[...] o termo integralidade possui um caráter polissêmico no âmbito das políticas de saúde no país [...]”. Conclui-se, desse modo, que o termo apresenta diversos sentidos nas produções existentes na área da saúde. A autora o apresenta como sendo:

[...] uma ação social resultante da permanente interação dos atores na relação demanda e oferta, em planos distintos de atenção à saúde (plano individual – onde se constroem a integralidade no ato da atenção individual e o plano sistêmico – onde se garante a integralidade das ações na rede de serviços), nos quais os aspectos subjetivos e objetivos sejam considerados (PINHEIRO, 2009, p.69).

Oliveira e Cutolo (2018, p. 149) também discorrem sobre esse tema na área da saúde e propõem um entendimento mais ampliado do termo, compreendendo que a integralidade é o reconhecimento e a ação sobre a necessidade do sujeito. É olhar para essas necessidades, buscando entendê-las, construindo, a partir disso, respostas às mesmas. Destacam que é necessário reconhecer para intervir e enfatizam a importância de compreender o sujeito, de forma ampla, a partir de sua dimensão biográfica, ética, familiar e social, como ser histórico, com sonhos, frustrações e necessidades. Acrescentam que a resposta à necessidade do sujeito

pode estar vinculada ao cuidado interdisciplinar, o qual amplia a eficiência dos serviços, otimizando o processo de trabalho, pois “produz conhecimento entre os pares do trabalho em equipe, a partir do entendimento de que distintos saberes contribuem para uma ação conjunta na área da saúde”. Igualmente, os pesquisadores ressaltam que outro sentido para integralidade é a intersectorialidade, pois entendem que a saúde deve estar associada às demais políticas públicas e aos serviços públicos governamentais e não governamentais. Destacam, também, a importância de uma “boa prática clínica”, fundamentada em evidências científicas e necessidade dos sujeitos. A integralidade, outrossim, envolve gestão, organização e articulação integral entre as redes de serviços de saúde para prestação do cuidado aos usuários. Logo, Oliveira e Cutolo (2018, p. 151) concluem texto destacando a:

[...] integralidade como articulação de políticas públicas sociais e econômicas de intervenção na determinação social do processo saúde-doença. Esse sentido é fundamental para se compreender a dimensão política da integralidade, que, por sua vez, requer o entendimento das políticas sociais e formas de governos instituídas e vivenciadas em nossa sociedade.

Mattos (2004, p.1411) sublinha que existem diversos sentidos para o conceito “integralidade” no contexto da luta pela reforma sanitária no Brasil e identifica três conjuntos de sentidos: “integralidade e o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde”, “articulação entre a assistência e prevenção” e “integralidade como uma apreensão ampliada e prudente das necessidades de ações e serviços de saúde”. Nesse ponto de vista, o autor enfatiza que:

Parte-se do princípio de que o que caracteriza a integralidade é a apreensão ampliada das necessidades e a habilidade de reconhecer a adequação da oferta ao contexto específico da situação no qual se dá o encontro do sujeito com a equipe de saúde; e defender a integralidade nas práticas é defender que a oferta de ações de saúde deva estar sintonizada com o contexto específico de cada encontro. (MATTOS, 2004, p.1415)

Não é objetivo deste trabalho compreender o significado de integralidade na política de saúde, contudo, devido à amplitude de produções a respeito da temática nessa política pública e esta possuir um debate teórico que está em construção na Política de Assistência Social, considera-se possível partir desta compreensão para elucidar a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social.

A “integralidade da proteção social” na Política de Assistência Social, princípio organizativo do Sistema Único de Assistência Social, perpassa a compreensão da proteção social enquanto segurança e preservação da vida dos sujeitos, através de políticas sociais e do sistema de proteção estabelecido pelo Estado.

Conforme destacado anteriormente, a proteção social na Política de Assistência Social, também chamada proteção socioassistencial, busca materializar-se nas garantias das seguranças sociais, ofertadas através de serviços, programas, projetos e benefícios, e da integração e articulação da rede socioassistencial, como será destacado nos próximos subitens.

3.1 INTEGRALIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: UMA APROXIMAÇÃO A PARTIR DO ESTADO DA ARTE

Considerando a importância do estudo da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social, o presente item objetiva compreender as produções a respeito dessa temática. Para elaboração deste, foi utilizado o “estado da arte” de natureza exploratória e descritiva, com categorias de análise representadas pelos seguintes descritores: “proteção social”, “proteção social assistência social”, “integralidade” e “integralidade na proteção social”. A abordagem se configura como bibliográfica e qualitativa.

O estudo no estado da arte é uma modalidade de pesquisa, de caráter bibliográfico, o qual, segundo Ferreira (2002, p. 258), apresenta:

[..] o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos de conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas certas dissertações de mestrado, teses de doutorado, publicações em periódicos e comunicações em anais de congressos e seminários. [...] uma metodologia de caráter inventariante e descritivo da produção acadêmica e científica sobre o tema que se busca investigar, à luz de categorias e facetas que se caracterizam enquanto tais em cada trabalho e no conjunto deles, sob os quais o fenômeno passa a ser analisado.

Para isso, foram pesquisadas as produções nos Catálogo de Teses e Dissertações e no Portal de Periódicos da CAPES, devido à importância dessas duas ferramentas para o acesso a estudos já convalidados pela CAPES; na *Revista Serviço*

Social e Sociedade e na *Revista Katálysis*, devido à sua categoria Qualis⁷ A1⁸ e à significância de ambas para o Serviço Social no Brasil. Os resultados foram organizados posteriormente ao levantamento dos trabalhos publicados e foi realizada uma breve análise da discussão pretendida pelos autores que se apropriaram do debate.

O estudo empreendido parte da premissa de que garantir a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social no Brasil é de suma importância para superar o atendimento fragmentado dos serviços da rede socioassistencial, possibilitando que ocorram de maneira integrada e assegurando a proteção social do usuário no tocante à Política de Assistência Social. Nesse sentido, o estudo se coloca na direção de conhecer e reconhecer os estudos anteriormente realizados no Brasil a respeito da temática.

Conforme mencionado anteriormente, a *Constituição Federal de 1988* foi o marco legal de grande impacto nas transformações e redefinições do perfil histórico da Política de Assistência Social no Brasil. Posteriormente à sua aprovação, ocorreram diversos marcos importantes na trajetória histórica dessa política pública no país. No entanto, o termo “proteção social” aparece pela primeira vez na apresentação da primeira *Norma Operacional Básica da Assistência Social*, de 1997, enfatizando que a Política de Assistência Social compõe o Sistema de Proteção Social brasileiro.

Na segunda Norma Operacional, aprovada em 1998, o termo consta duas vezes, em um primeiro momento, no item de critérios de transferência de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios, conforme a NOB2-AS (1998, p. 17):

Essa NOB, portanto, efetiva mecanismos de transição, ao mesmo tempo em que aponta no sentido do cumprimento das determinações da LOAS, possibilita a reversão das formas tradicionais de financiamento, priorizando as demandas de inclusão e proteção social dos segmentos destinatários da Assistência Social.

⁷ Qualis é o conjunto de procedimentos utilizados pela Capes para estratificação da qualidade da produção intelectual dos programas de pós-graduação. “[...] afere a qualidade dos artigos e de outros tipos de produção, a partir da análise da qualidade dos veículos de divulgação, ou seja, periódicos científicos e anais de eventos”. Disponível em: <www.capes.gov.br/36-noticias/2550-capes-aprova-a-nova-classificacao-do-qualis>. Acesso em: 10 jan. 2020.

⁸ Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

A proteção social se apresenta como demanda prioritária para a NOB2-AS, a qual destaca a responsabilidade do gestor municipal para com a proteção social: “[...] d) organização e gestão da rede municipal de inclusão e proteção social, composta pela totalidade dos serviços, programas e projetos existentes em sua área de abrangência; [...]” (1998, p. 24). Nessa definição do papel do gestor municipal, a norma contempla a informação de que a gestão da rede municipal de proteção social é composta pela totalidade das unidades dessa política, estando subentendido um primeiro direcionamento à integralidade da proteção social.

No ano de 2002, iniciou-se a construção de mais uma nova versão preliminar de outra Norma Operacional Básica, que reforça o conteúdo a respeito da proteção social das NOB de 1997 e 1998. No entanto, conforme citado, a publicação da nova NOB/SUAS foi promulgada apenas em 2005. Nessa norma, a expressão “proteção social” é citada 174 vezes, porém a palavra “integralidade” não aparece.

A NOB/SUAS, promulgada em 2005, instrumento de regulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), consolidou-se como parâmetro ao funcionamento do SUAS e realizou definições, verdadeiros avanços para a assistência social. Dentre os principais avanços, organizou a proteção social em hierarquia por dois tipos de proteção: proteção social básica e proteção social especial. Essa compreensão de Proteção Social, organizada de forma hierárquica, passa a orientar a organização do trabalho na Política de Assistência Social em todas as outras normativas posteriores. Na PNAS, a expressão “proteção social” foi citada 50 vezes e o termo “integralidade” constou pela primeira vez, elencando a rede socioassistencial como estratégia de articulação política na integralidade do atendimento.

Outra normativa importante no tocante à proteção social foi a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, que organiza os serviços oferecidos por níveis de complexidade das proteções supracitadas, Proteção Social Básica, Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Nessa normativa, “proteção social” aparece 69 vezes, tanto na nomenclatura dos serviços, quanto nas garantias que devem oferecer. Já “integralidade” não aparece nessa Tipificação.

Conforme previamente citado, outro marco relevante, ocorrido em 2011, foi a instituição do Sistema Único de Assistência Social, chamada Lei do SUAS, a qual trouxe alterações na LOAS e, diferentemente da lei promulgada em 1993, na qual a

expressão “proteção social” não é citada, na nova lei, este é mencionado oito vezes. O termo “integralidade”, todavia, não consta da lei.

Posteriormente à aprovação da lei supracitada, a partir do reconhecimento de que a NOB 2005 não expressava mais os procedimentos necessários, foi aprovada a *Resolução nº. 33* de 12 de dezembro de 2012, *Norma Operacional Básica*, denominada NOB/2012. Nessa nova normativa, “proteção social” aparece 44 vezes e “integralidade da proteção social”, quatro vezes.

Com isso, é possível compreender que a proteção social e a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social tornam-se conceitos de extrema importância ao estudo dentro da Política de Assistência Social, haja visto que as incidências destes vêm aumentando nas normativas mais recentes e o direcionamento da Política de Assistência Social prevê uma organicidade que visa garantir a integralidade da proteção social.

Em relação ao banco de dados da CAPES, essa pesquisa foi realizada no Catálogo de Teses e Dissertações e no Portal de Periódicos. No levantamento realizado no Catálogo de Teses e Dissertações, as produções foram identificadas por meio do campo de busca com os termos “proteção social” e “integralidade da proteção social”. No tocante ao termo “proteção social”, o banco de dados indicou 1.911 incidências em trabalhos produzidos. No entanto, foi possível compreender, nesse momento, a necessidade de afunilar a pesquisa, a fim de aproximá-la do tema estudado. Logo, foi realizada uma nova busca com o termo “proteção social assistência social”, visando delimitar a pesquisa às produções no âmbito da Política de Assistência Social. Foram identificados, assim, 22 trabalhos. Posteriormente, ao resultado, foi realizada a leitura dos títulos e resumos dos trabalhos, de modo a identificar o conteúdo e realizar a análise dos trabalhos.

Dos 22 trabalhos disponibilizados pela busca, 13 discutem a proteção social indiretamente, não como tema central do trabalho; dois trabalhos abordam a proteção social da criança e adolescente; dois apresentam como tema a proteção social no Centro de Referência de Assistência Social – CRAS; dois fazem o comparativo do sistema de proteção social brasileiro com outro país; um tem como tema o sistema de proteção social no Brasil de forma mais ampla; um discute a proteção social no âmbito da pessoa com deficiência; e apenas um discute a proteção social na gestão da Política de Assistência Social.

O trabalho que aborda a proteção social na Política de Assistência Social é uma dissertação de Mestrado, defendida em 2013, na Universidade Federal da Paraíba (UFPB), cujo título é “A proteção social e a gestão da Política de Assistência Social na cidade de João Pessoa, Paraíba” (VIEIRA, 2013), e objetivou analisar a proteção social no SUAS, apontando para os avanços e os desafios da rede socioassistencial à universalização da proteção social.

No que se refere ao termo “integralidade da proteção social”, o resultado foi uma tese de Doutorado defendida em 2016, na Universidade Estadual de Londrina (UEL), com o título “A intersectorialidade na gestão das políticas de saúde e assistência social em municípios da região norte do estado do Paraná” (BREVILHERI, 2016). A tese utilizou o termo “integralidade” como categoria de análise e trabalha com a estratégia da intersectorialidade no enfrentamento da fragmentação das políticas sociais e na garantia da integralidade da proteção social. Não há incidência do termo “integralidade da proteção social na Política de Assistência Social” nesse banco de dados.

No Portal de Periódicos da CAPES, foram realizadas buscas por assunto, periódico e livro com os mesmos termos das pesquisas anteriores: “proteção social assistência social” e “integralidade da proteção social”. Sobre o primeiro termo, foram encontrados cinco resultados e foi realizada a leitura dos títulos e dos resumos.

Dos cinco resultados analisados, dois se repetem, pois um se trata da tradução em inglês de um texto elaborado em português. Então, dos quatro artigos, dois possuem enfoque na família como sujeito da proteção social e centralidade na Política de Assistência Social, e dois encontram-se vinculados à temática objeto deste estudo: um artigo da *Revista Emancipação*, com o título “Sistemas de proteção social e o SUAS: análise de um sistema em construção” (ZIMMERMANN; ANDRADE, 2008), que visa analisar a proteção social no Sistema Único de Assistência Social, e outro artigo publicado na *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, de 2009, intitulado “Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988” (VAITSMAN; ANDRADE; FARIAS, 2009), que visa discutir a proteção social na Política de Assistência Social após a *Constituição Federal de 1988*.

Na busca por periódico, não foi localizado nenhum registro. Entretanto, de maneira a ampliar a pesquisa, foi utilizado o termo “proteção social”, mas nenhum registro foi localizado; igualmente, foi realizada uma busca no campo “Livro”, com os

termos “proteção social assistência social” e “proteção social”, mas nenhuma correspondência foi localizada.

No mesmo portal, foram realizadas buscas com os termos “integralidade da proteção social” e foram localizadas 781 correspondências. Após o resultado, foi realizada uma leitura pelos títulos e não havia nenhum vinculado à temática desta pesquisa. Tampouco foram obtidos resultados com as buscas nos campos “Periódicos” e “Livros”.

No que tange às produções sobre a integralidade na proteção social na Política de Assistência Social, coletaram-se dados na *Revista Serviço Social e Sociedade*, a qual é considerada a primeira revista de circulação nacional na área de Serviço Social. Criada em setembro de 1979, com periodicidade quadrimestral, tem como objetivo, segundo Scielo (2020), “dar visibilidade à produção acadêmica e profissional do Serviço Social, bem como contribuir com o debate e o aprofundamento crítico e analítico da teoria social, enfocando, preferencialmente, temas que dizem respeito à realidade brasileira e latino-americana”.

Para a pesquisa nesse periódico, foi delimitada a coleta de dados de 2010 a 2019, período no qual foram publicados 36 números com 300 artigos. Destaca-se que este trabalho se limitou apenas ao conteúdo disponibilizado na internet, a partir do segundo semestre de 2010. As produções foram identificadas através das palavras-chave “proteção social” e “integralidade da proteção social” e dos títulos dos artigos publicados. No tocante à palavra-chave “proteção social”, o banco de dados indicou nove artigos com o resultado da pesquisa. Após a leitura do resumo dos artigos, foi possível identificar que, em seis deles, a temática está direcionada a outras discussões, vinculando a proteção social a: envelhecimento, trabalho do assistente social, política de educação, previdência social, território e discussão de gênero; dois situam a proteção social de maneira mais ampla; um discute a proteção social brasileira como um processo complexo e contraditório; outro debate a proteção social na Europa; somente um dos nove textos se reporta à Política de Assistência Social, de título “Contradições da Assistência Social no governo ‘neodesenvolvimentista’ e suas funcionalidades ao capital” (SILVA, 2013) e com a proposta de compreender o papel dessa política social no governo neodesenvolvimentista e os rebatimentos deste na proteção social.

Todas as 36 edições da *Revista Serviço Social e Sociedade* foram orientadas por um eixo temático específico; destas, duas foram direcionadas à Proteção Social,

sendo a edição 113 com o eixo “Proteção Social e espaços sócio-ocupacionais” e a edição 116 com o eixo “Proteção Social”. Dos nove artigos mencionados, três estão no periódico de eixo “Proteção Social”. Considerando, que nas duas edições supracitadas existem quatorze artigos, destes, onze não possuem como palavra-chave “proteção social”.

A edição 113 realiza a discussão da proteção social nos espaços sócio-ocupacionais e somente um artigo perpassa pela temática da Política de Assistência Social, cujo título é “Contradições da Assistência Social no governo ‘neodesenvolvimentista’ e suas funcionalidades ao capital” (SILVA, 2013). Essa edição contempla, ainda, a proteção social da França e do Brasil, a transferência de renda na Argentina e o trabalho do assistente social (em dois artigos). Os outros dois artigos relacionam-se apenas indiretamente com a temática.

Na edição 116, de eixo temático “proteção social”, não foi encontrada nenhuma discussão no âmbito da Política de Assistência Social. Dois artigos focam o trabalho do assistente social, um artigo que discute a proteção social no Uruguai e outros três artigos versam indiretamente sobre a proteção social.

Os periódicos analisados continham, além dos artigos publicados, 16 resenhas, quatorze homenagens, 11 editoriais, seis “Informe-se”, cinco comunicações de pesquisas, quatro depoimentos, três entrevistas e dois relatos de experiência, os quais, igualmente, tiveram seus títulos analisados, a fim de verificar se, em algum, a proteção social e/ou a integralidade da proteção social havia sido citada.

Diante disso, na edição 101, emitida em 2010, foi encontrado, em “Informe-se”, um documento intitulado “Proteção Social, Seguridade Social e Assistência Social: informes acerca dos debates que marcaram o final de 2009” (PAULA, 2010), que traz à luz três importantes eventos de 2009 no âmbito da proteção social: VII Conferência Nacional de Assistência Social, Seminário Nacional Preparatório da Primeira Conferência Mundial sobre o Desenvolvimento de Sistemas Universais de Seguridade Social e Seminário Internacional Sistemas de Proteção Social: desafios no contexto latino-americano.

Não obstante, nos nove anos pesquisados, após leitura de títulos de artigos e demais itens dos periódicos localizados por meio da palavra-chave “Integralidade na Proteção Social”, verificou-se que nenhum dos 300 textos faz menção à temática.

A *Revista Katálysis*, editada pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e pelo Curso de Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de

Santa Catarina (UFSC), com periodicidade quadrimestral, tem como objetivo “publicar produções científicas atuais e relevantes relacionadas ao Serviço Social, abrangendo temáticas das Ciências Sociais Aplicadas, Ciências Humanas, política social, trabalho, questão social e saúde pública” (KATÁLYSIS, 2020).

Para a pesquisa nesse periódico, não foi delimitado um período de análise e os termos buscados no campo “Pesquisar termo em todas as categorias” foram “proteção social” e “integralidade da proteção social”. Destacamos que não há o campo para pesquisa por palavras-chave.

O termo “Proteção Social” incidiu 55 vezes e foi realizada a análise dos trabalhos a partir da leitura dos resumos: 15 artigos abordam, de forma abrangente, o sistema de proteção social brasileiro; seis artigos debatem a proteção social de diferentes países, realizando, inclusive, o comparativo com o sistema de proteção social no Brasil; seis textos discutem a proteção social vinculada à previdência social; cinco vinculam-se à proteção social e ao trabalho do assistente social; cinco artigos abordam os programas de transferência de renda; três artigos situam-se no âmbito da saúde; três, no âmbito do trabalho/emprego; dois textos tratam da temática de gênero; um artigo relaciona-se à criança e ao adolescente; um, à juventude; um, à idoso; além de um artigo que discute procedimentos metodológicos, mas não apresenta qualquer relação com a temática pesquisada. Ademais, o resultado da pesquisa contou com duas apresentações e três editoriais de periódicos.

Dos resultados analisados, ressalta-se um texto no âmbito da Política de Assistência Social, intitulado “Assistência social e Políticas Sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas” (PAIVA, 1999), cuja proposta é analisar os processos econômicos e sociais em que as políticas públicas brasileiras foram produzidas e os significados de cada configuração sociopolítica no campo da proteção social brasileira.

É importante destacar que o termo “proteção social na assistência social” foi pesquisado e resultou em 11 artigos, os quais já haviam aparecido na pesquisa com a expressão “proteção social”.

No tocante ao termo “integralidade da proteção social”, não ocorreram incidências e foi realizada uma nova busca com o termo “integralidade”, de modo a ampliar a pesquisa. Assim, o termo foi encontrado quatro vezes, realizou-se a análise dos trabalhos a partir da leitura dos resumos e identificaram-se três trabalhos no âmbito da saúde e um relacionado à população de rua.

É importante destacar que as categorias foram definidas de forma mais abrangente e um mesmo trabalho, muitas vezes, poderia ser incluído em mais de uma categoria. Contudo, detalhar essas informações não é objeto deste trabalho.

Posteriormente ao levantamento realizado, é importante compreender os resultados alcançados pela pesquisa. Por meio dessa revista e durante a pesquisa, com base nos bancos de dados pesquisados, pôde-se identificar a baixa incidência de produções no tocante aos descritivos pesquisados. A partir de breve análise, vislumbra-se que as discussões a respeito da proteção social se dão de maneira mais abrangente, poucos estudos voltam-se a segmentos específicos, tais como, criança e idoso. Sobre política pública, apenas sete trabalhos trataram da proteção social na Política de Assistência Social, a saber: uma tese, cujo objeto principal é a rede socioassistencial e não a proteção social especificamente; uma dissertação, que aborda a proteção social, tem como categoria de análise a integralidade, mas trata da Política de Assistência Social juntamente com a de saúde; e cinco artigos cujo foco é a proteção social nessa política pública, sem tratar, especificamente, da integralidade da proteção.

Conclui-se, mediante esses dados, que a produção a respeito da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social é rara nos bancos de dados pesquisados e se apresenta como um desafio aos pesquisadores dessa política social.

No decorrer deste item, a partir dos levantamentos de dados no Catálogo de Teses e Dissertações, no Portal de Periódico da CAPES e nas revistas eletrônicas *Serviço Social e Sociedade* e *Katálysis*, pode-se verificar que, embora haja produções pertinentes à proteção social na Política de Assistência Social, não há um número expressivo de pesquisas a respeito da temática, sendo ainda mais insignificante, em números, a quantidade de pesquisas sobre a integralidade dessa proteção. Conclui-se, dessa forma, que a temática não é frequente nas produções científicas, sejam elas artigos, dissertações ou teses.

Apesar da ampliação e incidência dos termos pesquisados nas legislações, normas e planos dessa política social, identifica-se uma ausência de estudos nessa direção. O número reduzido de pesquisas traduz o fato de a questão da proteção social na Política de Assistência Social ainda não ter sido assumida pelos pesquisadores dessa política, muito embora a produção identificada, mesmo sendo pequena, seja de grande relevância e traga contribuições significativas para

impulsionar o debate. Portanto, é essencial que produções dessa natureza se ampliem e auxiliem no direcionamento dessa política pública.

Apesar da pequena incidência de estudos, compreende-se a importância da integralidade na proteção social dentro da Política de Assistência Social e de avançar nas pesquisas e no aprofundamento teórico, a fim de direcionar o trabalho das unidades e serviços, garantindo, de forma efetiva, a proteção integral dos usuários desta política social.

Embora haja baixa incidência de produções a respeito da integralidade social na Política de Assistência Social, os direcionamentos dos planos e normativas orientam esse princípio do Sistema Único de Assistência Social, principalmente, no tocante à organização do mesmo, conforme será destacado nos subitens seguintes.

3.1.1 Hierarquização dos Níveis de Complexidade

Conforme ressaltado anteriormente, a proteção social é definida pela Política Nacional de Assistência de 2004 como uma das funções da assistência social, juntamente com a vigilância social e a defesa dos direitos socioassistenciais. Para a função de proteção social, determina que deve ocorrer de forma hierarquizada entre proteção social básica e proteção social especial.

A PNAS apresenta indicativos para a hierarquização da proteção social e a *Norma Operacional Básica – NOB/SUAS 2005* a normatiza. A hierarquização da proteção social encontra-se disposta no conteúdo do caráter do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

A NOB/SUAS (2005, p.13) destaca:

O SUAS é um sistema público não contributivo, descentralizado, tem por função a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira que:

a) Caráter do Sistema Único de Assistência Social – SUAS

[...] regula, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, programas, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal.

Dentre outros itens que indicam o caráter do SUAS, é expresso que este regula em todo território nacional os serviços, benefícios, programas e projetos de

assistência social, os quais devem ocorrer de maneira permanente e eventual, bem como sob a lógica da universalidade e da hierarquização.

O item que apresenta o caráter da *Norma* ainda destaca os eixos estruturantes da gestão do SUAS e seus princípios organizativos. Dentre eles, a NOB/SUAS (2005, p. 14) indica a “[...] integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de Assistência Social [...]”.

A *Norma* destaca que ações, benefícios e programas devem ocorrer em rede hierarquizada, definindo que a proteção social da Política de Assistência Social:

[...] é hierarquizada em básica e especial e, ainda, tem níveis de complexidade do processo de proteção, por decorrência do impacto desses riscos no indivíduo e em sua família. A rede socioassistencial, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar. (NOB/SUAS 2005, p.18)

A proteção social se organiza por níveis de complexidade de forma hierarquizada, constituindo, assim, a proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade, os quais vão ser abordados nos subitens a seguir. Esses níveis de complexidade, através de seus equipamentos, constituirão a rede socioassistencial, a qual se configura como um caminho para superar a fragmentação da política pública. A rede socioassistencial fica definida pela NOB/SUAS (2005, p.20) como:

[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade.

A definição de rede socioassistencial trazida pela NOB evidencia as ações de maneira integrada e articulada que devem prover a proteção social, ressaltando a hierarquização dos níveis de complexidade. Outrossim, são definidos parâmetros de organização da rede, tais como: oferta integrada dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social; ações governamentais e não governamentais de assistência social de caráter público e complementar; unificação da porta de entrada

para os serviços da rede de proteção social básica e especial; territorialização dessa rede, objetivando a capilaridade dos serviços; garantia da continuidade dos serviços através de planejamento no orçamento público; padronização em todo território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção e superação de vitimizações, vulnerabilidades sociais e hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial.

A NOB/SUAS (2005) normatiza os direcionamentos previstos pelo Plano Nacional de Assistência Social, no entanto, posteriormente a isso, as normatizações não justificam, apresentam ou definem parâmetros para a hierarquização da proteção social. Em contraponto, a NOB 2012 determina em seu artigo 2º que são objetivos do SUAS “[...] IV - orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social”.

Verifica-se que os aspectos explorados anteriormente pela NOB/SUAS 2005 resultaram na determinação da hierarquização da proteção social como objetivo do Sistema Único de Assistência Social. Para Sposati (2009, p.41), “essa organicidade contém a possibilidade estratégica de combinar as velhas iniciativas que atuavam após a ocorrência de riscos, agressões, distinções com um novo campo que se propõe preventivo de ocorrências e/ou de seu agravamento”.

Sendo assim, a proteção social de assistência social se organizou de forma hierarquizada por níveis de complexidade, visando atender integralmente os indivíduos e famílias que compõem seu público alvo. Com isso, no próximo subitem deste trabalho, tratar-se-ão dos níveis de proteção social básica e especial.

3.1.2 Proteção Social Básica

A proteção social para a Política de Assistência Social se organiza por meio dos níveis de complexidade de forma hierarquizada, sendo definidas a proteção social básica e a proteção social especial.

Conforme prevê a Lei nº. 8.742/93, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em seu 6º artigo⁹:

⁹ Incluído pela Lei nº. 12.435, de 2011.

Art. 6º- A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos.

A proteção social básica tem como objetivo prevenir as situações de vulnerabilidade e risco social, e fortalecer os vínculos familiares e comunitários. Segundo a PNAS (2004, p.33),

Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos-relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).

Para o alcance dos objetivos previstos na PNAS e, posteriormente, na NOB, definiu-se que os serviços de proteção social devem ser executados de forma direta nos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS ou em unidades públicas governamentais e não governamentais de assistência social na área de abrangência dos CRAS, conforme prevê a LOAS (1993)¹⁰:

Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

§1º. O CRAS é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias. [...]

O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS é uma unidade pública estatal, o qual, conforme a PNAS (2004, p. 35), “executa serviços de proteção social

¹⁰ Incluído pela Lei nº. 12.435, de 2011.

básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da Política de Assistência Social”.

Os CRAS devem ser instalados em territórios de maior vulnerabilidade e risco social, e a quantidade mínima de unidades por porte de município foi estipulada pela *Norma Operacional Básica/SUAS* (2005, p. 25):

Pequeno Porte I – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
Pequeno Porte II – mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
Médio Porte – mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
Grande Porte – mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
Metrópoles – mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

O CRAS, independente do porte do município onde se encontra instalado, deve realizar os serviços conforme padronização das normas federais. Dessa maneira, todo CRAS desenvolve o trabalho com famílias em seu território, a partir do contexto comunitário, visando à prevenção das vicissitudes sociais e ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

Buscando concretizar os objetivos da proteção social básica, o CRAS possui diversos serviços, desenvolvidos para e com famílias, indivíduos e comunidade de seu território, sendo seu principal serviço o “Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF”, conforme estabelecido pela Lei nº. 8.742/93¹¹:

Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de prestação continuada, nos CRAS, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Esse serviço tem o objetivo de atender famílias¹² residentes nos territórios de abrangência dos CRAS, em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos, da fragilização de vínculos de

¹¹ Incluído pela Lei nº. 12.435, de 2011.

¹² Orientações técnicas sobre o PAIF – Volume 2 (2012, p.15).

pertencimento e sociabilidade e/ou qualquer outra situação de vulnerabilidade e risco social.

Além do PAIF, são definidos mais dois serviços de proteção social básica: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

O Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) deve ser realizado em grupos, visando aquisições progressivas aos seus usuários, de acordo com o seu ciclo de vida, a fim de complementar o trabalho social com a família realizado pelo PAIF.

O Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, como o próprio nome indica, deve ser realizado na residência do usuário e objetiva a prevenção de agravos, risco social, exclusão e isolamento.

3.1.3 Proteção Social Especial

A proteção social especial tem como finalidade atender famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social que possuam seus vínculos familiares e sociais rompidos ou fragilizados, cujos direitos sociais tenham sido violados, conforme expresso pela PNAS (2004, p.37):

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

Com público-alvo indicado pela PNAS de 2004, a proteção social, conforme supracitado, é um conjunto de serviços, programas e projetos propõe-se a contribuir na reconstrução de vínculos familiares e comunitários, e defender direitos e o enfrentamento das situações que os violem.

No entanto, a proteção social especial se subdivide em proteção social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade. A PNAS (2004, p.38) considera que são:

[...] serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos. Neste sentido, requerem maior estruturação técnico-operacional e atenção especializada e mais individualizada, e, ou, de acompanhamento sistemático e monitorado [...].

Os serviços de média complexidade são executados de forma direta nos Centros de Referência Especializados de Assistência Social – CREAS, conforme a LOAS¹³ (1993):

Art. 6º-C. [...]

§ 2º O CREAS é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social é uma unidade pública estatal com gestão municipal, estadual ou regional, e devem ser instalados segundo os parâmetros das *Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS* (2011, p. 74):

Figura 1 – Parâmetros para implantação de CREAS

Parâmetros para a implantação de CREAS		
Porte do Município	Número de habitantes	Parâmetros de referência
Pequeno Porte I	Até 20.000	Cobertura de atendimento em CREAS Regional; ou Implantação de 01 CREAS, quando a demanda local justificar.
Pequeno Porte II	De 20.001 a 50.000	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Médio Porte	De 50.001 a 100.000	Implantação de pelo menos 01 CREAS.
Grande Porte, Metrópoles e DF	A partir de 100.001.	Implantação de 01 CREAS a cada 200.000 habitantes.

Fonte: Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (2011)

Os parâmetros que definem a unidade de proteção social especial de média complexidade para município de pequeno porte I define que pode ser realizada a

¹³ Incluído pela Lei nº. 12.435, de 2011.

instalação de CREAS regional ou, se a demanda justificar, pode ser instalado um CREAS municipal. Para além dessa orientação, segundo as *Orientações Técnicas sobre PAIF* (2012, p.19), na ausência de CREAS municipal ou regional, as demandas da proteção social especial de média complexidade devem ser atendidas “[...] pela equipe da PSE do órgão gestor municipal, ou do DF, de assistência social (ou congêneres) [...]”.

Assim como o CRAS, todos os CREAS devem seguir o mesmo padrão de serviços, tendo como principal o serviço da proteção social especial de média complexidade, conforme a LOAS¹⁴ (1993):

Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.

O PAEFI é o principal serviço desenvolvido pelo CREAS e, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2014, p.29), o PAEFI é um serviço de apoio, orientação e acompanhamento, que compreende atenções e orientações direcionadas à promoção de direitos, à preservação e ao fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais, e à consolidação da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou submetem a situações de riscos pessoal e social.

Além do PAEFI, principal serviço do CREAS, a proteção social de média complexidade possui mais quatro serviços, definidos pela *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais* (2014, p. 5):

- II - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade:
- a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI);
 - b) Serviço Especializado em Abordagem 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.

¹⁴ Incluído pela Lei nº. 12.435, de 2011.

A proteção social de alta complexidade, segundo o *Caderno de Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS* (2011, p.21):

A Proteção Social Especial de Alta Complexidade, por sua vez, tem como o objetivo ofertar serviços especializados, em diferentes modalidades e equipamentos, com vistas a afiançar segurança de acolhida a indivíduos e/ou famílias afastados temporariamente do núcleo familiar e/ou comunitários de origem. Para a sua oferta, deve-se assegurar proteção integral aos sujeitos atendidos, garantindo atendimento personalizado e em pequenos grupos, com respeito às diversidades (ciclos de vida, arranjos familiares, raça/etnia, religião, gênero e orientação sexual). Tais serviços devem primar pela preservação, fortalecimento ou resgate da convivência familiar e comunitária – ou construção de novas referências, quando for o caso – adotando, para tanto, metodologias de atendimento e acompanhamento condizente com esta finalidade.

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade visam à proteção dos indivíduos em situação de ameaça, que necessitam ser retirados do seu núcleo familiar e/ou comunitário, devendo garantir-lhes moradia, alimentação e higienização.

Conforme a *Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais* (2014, p. 6), a proteção social especial de alta complexidade inclui quatro serviços: Serviço de Acolhimento Institucional, nas modalidades: abrigo institucional, casa-lar, casa de passagem e residência inclusiva; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; e Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

3.1.4 Articulação dos Níveis de Complexidade

A proteção social se materializa a partir da constituição de uma rede socioassistencial, capaz de responder com efetividade às situações de vulnerabilidade e risco social identificadas nos territórios.

A proteção social básica é regida pelo princípio da atenção à população em situação de vulnerabilidade social, a partir do contexto comunitário e territorial, sendo atribuição desta, também, organizar a rede de serviços socioassistenciais locais. A proteção social especial é regida pelo princípio de complexidade e especialização na atenção às pessoas e famílias vítimas de riscos e violações de direitos, e exige articulação intersetorial e com a rede socioassistencial.

Para a Política Nacional de Assistência Social (2004, p. 47):

Na proposta do SUAS, é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, sendo consensado o estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema.

A PNAS aponta para a ação mútua articulada entre a proteção social básica e a especial, devendo ser definidos fluxos e referência entre as complexidades de atendimento, e acrescenta que cabe ao poder público construir uma rede socioassistencial “[...] rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral, com padrões de qualidade passíveis de avaliação” (PNAS, 2004, p.48).

Para Couto (2009, p.215):

A PNAS/2004 é bastante clara ao indicar a forma de organização do atendimento às demandas sociais. Aponta a metodologia de rede como estratégia garantidora do sistema. Para ela, concorrem os conceitos de integralidade, subsidiariedade e complementaridade. A coordenação do sistema é estatal, garantindo assim a efetividade da política pública. Nesse caso, os CRAS e os CREAS são espaços públicos estatais da maior relevância, pois seu trabalho deve centrar-se não só no acolhimento dos usuários e de suas demandas, mas como indutor da rede no território onde está instalado. A rede não é a junção de entidades presentes no território; ela é a pulsação conjunta das respostas articuladas para enfrentamento das desigualdades sociais identificadas. É a constituição de uma estrutura orgânica, viva que articula o conjunto de respostas, com eficiência e eficácia, em torno dos problemas daquele território. Essa formulação exige um processo de gestão firme que seja constantemente monitorado e avaliado.

A autora reafirma as questões apresentadas anteriormente neste trabalho e aponta que a rede é a pulsação conjunta das respostas articuladas, para além da junção de entidades. Destaca, também, que os equipamentos CRAS e CREAS não são apenas unidades de atendimento, mas funcionam como equipamentos indutores da rede do território onde se encontram localizados.

Couto (2009, p. 216) ressalta que:

Engendrar uma organização da política dividindo-a em proteção social básica e especial delimita com clareza o campo no qual é preciso construir respostas. A tentativa de romper com serviços por

segmentos e realinhar uma rede de prestação de serviços articulada às necessidades sociais é uma tentativa de redefinir a rede socioassistencial e repensá-la.

A pesquisadora enfatiza a organização entre os níveis de complexidade, destacando que a hierarquização visa romper com a fragmentação e a segmentação do atendimento, e a rede socioassistencial se configura visando à articulação dos serviços.

De modo a romper com a fragmentação da Política de Assistência Social, a articulação entre os níveis de complexidade direciona para a integralidade da proteção social, conforme aponta Duarte (2012, p. 55): “A política aponta para a integralidade entre as proteções, assim como as orientações técnicas que a sucederam, aos serviços para esses níveis de complexidade, que reforçam a necessidade de articulação para a proteção integral”.

Logo, a integralidade da proteção social, conforme exposto anteriormente, é definida como um princípio organizativo do SUAS, o qual, de acordo com a NOB (2012), em seu artigo 3º, “[...] oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais [...]”.

A articulação dos níveis de complexidade é fundamental, como afirma Couto: “pulsção das respostas articuladas”. Por isso, para que as respostas às demandas da Política de Assistência Social garantam a proteção social, é imprescindível a articulação da rede socioassistencial, nos diferentes níveis.

Visando a efetivação da articulação dos níveis e complexidade, com o atendimento do usuário em sua totalidade, evitando a desproteção do sujeito, a função da referência e da contrarreferência atua buscando potencializar a articulação entre os serviços e a coesão entre os níveis de proteção. Nessa perspectiva, o próximo subitem objetivará compreender essa função de extrema importância para a garantia da proteção social do usuário da Política de Assistência Social.

3.1.5 Referência e Contrarreferência

A função de referência e de contrarreferência tem um papel fundamental na articulação entre os serviços socioassistenciais, proporcionando a coesão entre níveis

de proteção social na Política de Assistência Social e potencializando o processo de acompanhamento do usuário.

Para compreensão dessa função, o *Caderno de Orientações técnicas do CRAS* (2009, p.10) destaca que:

A função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços, programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS (municipal, do DF ou regional) ou para o responsável pela proteção social especial do município (onde não houver CREAS). A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica.

A partir desse documento, entende-se que a função de referência se materializa no processamento das demandas da Política de Assistência Social em um nível de menor complexidade para o de maior complexidade, podendo ser compreendida como o encaminhamento do usuário da Política de Assistência Social para atendimento no serviço especializado, por exemplo, um encaminhamento realizado pelo CRAS ao CREAS ou a qualquer serviço socioassistencial ou para outra política setorial, ou seja, de um serviço de menor complexidade a um de maior complexidade.

Já a contrarreferência ocorre quando o encaminhamento do usuário da política se realiza do serviço de maior complexidade para o de menor complexidade, como é o caso dos encaminhamentos realizados pelo CREAS ao CRAS.

Essa concepção fica explícita no *Caderno de Orientações Técnicas – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos* (2016, p. 7):

Quando falamos de referência, nos referimos ao trânsito do nível de menor complexidade para o de maior complexidade, ou seja, do encaminhamento feito pelo CRAS a qualquer serviço socioassistencial ou a outra política setorial no seu território de abrangência. [...] Já a contrarreferência refere-se ao trânsito do nível de maior complexidade para o de menor complexidade, por exemplo, os encaminhamentos feitos pelo CREAS ou por outro serviço setorial ao CRAS.

Embora as concepções cite o encaminhamento como exemplo, não se pode resumir a função de referência e de contrarreferência ao processo de encaminhamentos. Este tem papel importante nessa função, sendo uma das estratégias que podem ser utilizadas para comunicação e interlocução no trânsito dos níveis de complexidade.

O *Caderno de Orientações – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família* (2012, p. 47) define que, na perspectiva da referência e da contrarreferência,

[...] a equipe de referência do CRAS, ao encaminhar uma família para o CREAS, referencia-a a um CREAS. A partir desse momento, a responsabilidade pelo acompanhamento da família passa a ser do CREAS até que a situação de violação de direitos seja superada.

Apesar de a citação levar ao entendimento de que, após o encaminhamento, altera-se o lócus de atendimento e encerra-se a responsabilidade do CRAS frente à família, o *Caderno de Orientações do PAIF* (2012, p. 47) acrescenta:

Recomenda-se o estabelecimento de agendas sistemáticas entre as equipes de referência do CRAS e CREAS, para a discussão e análise dos encaminhamentos das famílias realizados entre os serviços PAIF e PAEFI, e o estudo das situações de vulnerabilidade e risco social mais recorrentes, que demandam ações conjuntas dos dois níveis de proteção social do SUAS, como campanhas socioeducativas e/ou eventos comunitários, com vistas ao enfrentamento e à prevenção de riscos sociais nos territórios (trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes, entre outros).

O *Caderno* pressupõe um trabalho articulado, no entanto, para além dessa compreensão, o MDS (2018, p. 82), em seu caderno sobre Proteção Social, preconiza um trabalho no qual são compartilhadas as responsabilidades no atendimento às famílias, não somente encaminhamentos e ações.

Assim, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e demais serviços socioassistenciais devem compartilhar a responsabilidade no atendimento de famílias que são encaminhadas do CRAS para o CREAS, e vice-versa, e estabelecer compromissos e relações, definir fluxos e procedimentos, reuniões sistemáticas e visitas às unidades, entre outras estratégias de articulação, de forma a possibilitar a proteção integral das famílias e integração entre as unidades do SUAS. O compartilhamento de informações deve se dar de maneira ética e responsável, ampliando-se, assim, a capacidade protetiva das famílias e a responsabilização do Estado.

Devido à complementaridade dos serviços, fazem-se necessários contato e estabelecimento de diálogo com a rede. Dessa maneira, os serviços socioassistenciais dos diferentes níveis de complexidade devem estabelecer fluxos e conexões, visitas, reuniões ou qualquer outra estratégia, a fim de possibilitar a proteção integral das famílias e a integração do SUAS. Destaca-se, portanto, a importância de construir diferentes estratégias para efetivar a proteção integral.

Para tanto, Yasbek *et al.* (2011, p.186) ressalta ser de fundamental importância a construção de fluxos e conexões para criar mobilidade dos usuários no sistema e não serem realizados encaminhamentos e esforços desnecessários, evitando, dessa forma, desgaste aos usuários e baixa resolutividade.

A NOB 2012 determina que essa construção é responsabilidade dos entes federados:

Art. 12. Constituem responsabilidades comuns à União, Estados, Distrito Federal e Municípios:
[...] XX - definir os fluxos de referência e contrarreferência do atendimento nos serviços socioassistenciais, com respeito às diversidades em todas as suas formas de modo a garantir a atenção igualitária.

A NOB 2012 traz essa responsabilidade aos entes federados, que devem construir os fluxos de referência e contrarreferência, e construir estratégias para a troca de informação, de modo a construir novos saberes e respostas às demandas.

Duarte (2016, p. 89) apresenta como possibilidade reforçar a articulação em rede a partir dos Planos Individuais de Atendimento (PIA) e Planos de Atendimento Familiar (PAFs), os quais, conforme a estudiosa, são ferramentas de extrema importância para o direcionamento e a pactuação de objetivos entre os serviços da rede socioassistencial, além de construírem respostas no atendimento do usuário.

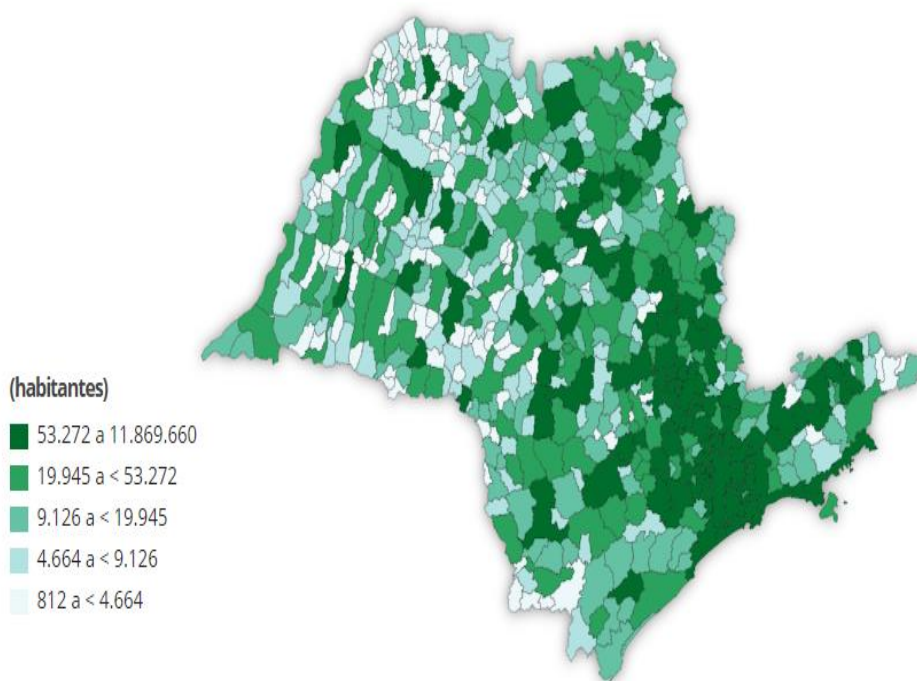
Ademais das estratégias propostas por Duarte, podem ser estabelecidas estratégias para a troca de informação que resultem na construção de novas respostas às demandas, por exemplo: reuniões de planejamento; reuniões para discussões de demanda específica; construção de planos conjuntos de acompanhamento; elaboração conjunta de fluxos de articulação e de trânsitos entre os serviços; programas e projetos; dentre outras, definidas em conjunto pelos serviços dos diferentes níveis de complexidade.

Cabe salientar a importância da educação permanente aos trabalhadores dos SUAS, de modo que estejam amplamente capacitados para o acompanhamento dos usuários. É necessário, igualmente, que as equipes construam conjuntamente uma visão integrada a respeito da intervenção junto às expressões da questão social e do direcionamento do trabalho da política pública, e que as equipes de referência dos equipamentos tenham conhecimento dos serviços socioassistenciais existentes no território, de modo que esses momentos de diálogos entre as unidades assegurem os direitos do usuário e o seu atendimento de forma integral na Política de Assistência Social, a qual deve estar para além do locus do atendimento, compreendendo o indivíduo/família em sua totalidade e observando o que a política pública de assistência social pode garantir às famílias atendidas.

4 PROTEÇÃO SOCIAL EM MUNICÍPIOS DA REGIÃO ALTA SOROCABANA DO ESTADO DE SÃO PAULO/SP

O município pesquisado situa-se no Estado de São Paulo/SP, o qual é formado por 645 municípios, com uma população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2019) de 45.919.049 habitantes, sendo o estado com o maior número de habitantes do país e o terceiro com a maior densidade demográfica, de 166,23 hab/km².

Figura 2 – População do Estado de São Paulo/SP



Fonte: SEADE (2020)

Segundo o IBGE (2019), o rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* é de R\$1.946,00 (um mil novecentos e quarenta e seis reais) e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), de 0,783. Portanto, o Estado de São Paulo ocupa o segundo lugar no *ranking* dentre os 26 Estados, ficando atrás apenas do Distrito Federal.

O Estado de São Paulo é de fundamental importância para a economia brasileira, visto que possui o maior Produto Interno Bruto (PIB)¹⁵ do país, de aproximadamente 2,12 trilhões de reais, representando 29,04% do PIB total.

Possui como órgão gestor da Política de Assistência Social a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo/SP, que, de acordo com o *Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo*¹⁶ – PEAS – 2016-2019,¹⁷ possui seis macrorregiões compostas por 26 Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS.

De maneira a justificar essa divisão por macrorregiões e diretorias regionais, o Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo (2016, p. 45) ressalta que:

A regionalização do território para fins de ordenamento das ações de governo está fundamentada, de modo geral, no pressuposto de que há razoável grau de homogeneidade entre os municípios que a integram, sendo estes articulados e movidos por relações funcionais e em torno de uma cidade polo ou sede.

Esse órgão é responsável pela gestão regional da Assistência Social nas regiões do Estado de São Paulo/SP, a partir da divisão territorial supracitada.

As Drads¹⁸ são órgãos descentralizados que representam a Seads nas suas regiões de atuação. Têm, entre outras atribuições, a função de orientar e assistir municípios e entidades sociais na implementação e no acompanhamento de programas de assistência e desenvolvimento social, além de monitorar e controlar os convênios firmados com esses órgãos.

As Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social são organizadas pelo Decreto nº. 49.688 de 17 de junho de 2005, que reorganiza a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social e define as DRADS como Núcleo de Apoio Administrativo.

¹⁵ De acordo com IBGE (2020), o PIB “[...] é a soma de todos os bens e serviços finais produzidos por um país, estado ou cidade, geralmente em um ano.

¹⁶ Disponível em: <www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1321.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2020.

¹⁷ Não foi localizado o PEAS de 2020-2023 no site oficial da SEDS.

¹⁸ Disponível em: <www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/lenoticia.php?id=531>. Acesso em: 16 mar. 2020.

Figura 3 – Mapa das macrorregiões e DRADS



Fonte: Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo – PEAS – 2016-2019

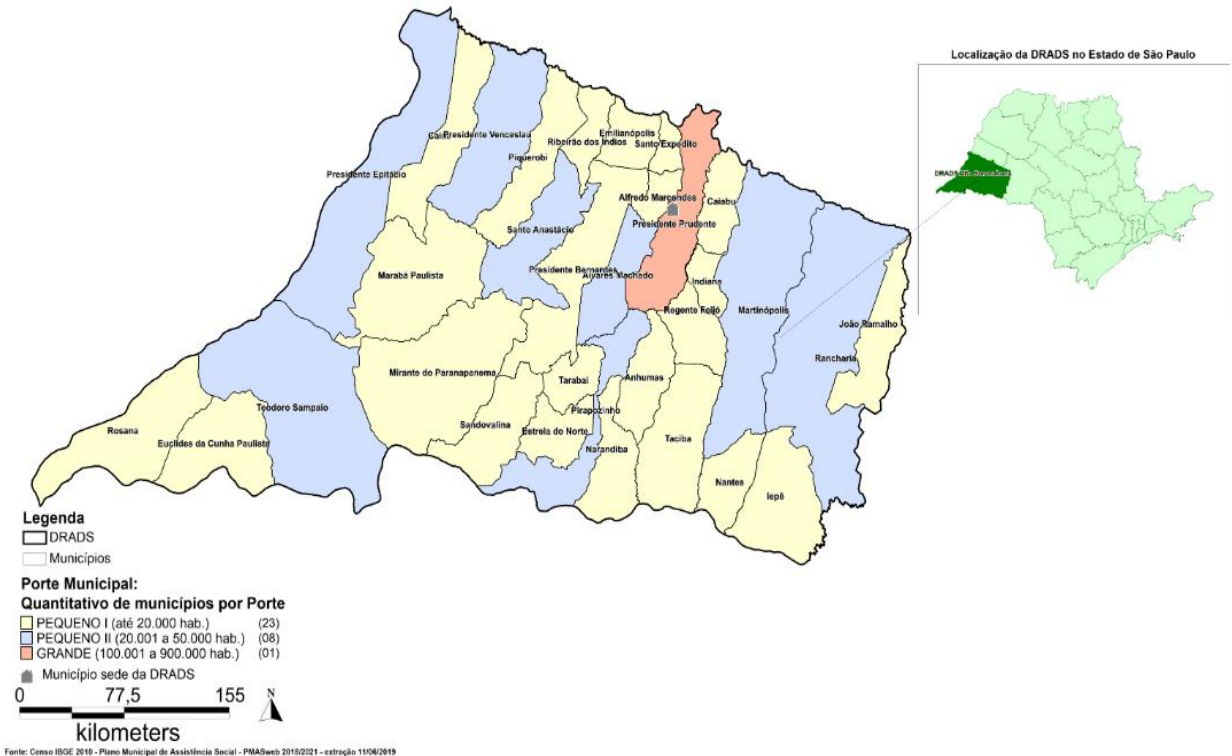
A Região Administrativa do município estudado encontra-se localizada geograficamente no extremo oeste do estado, sob direcionamento da DRADS – Alta Sorocabana.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO ALTA SOROCABANA DO ESTADO DE SÃO PAULO/SP

A DRADS Alta Sorocabana possui sede no município de Presidente Prudente/SP, sendo composta por 32 municípios, com uma população estimada em 583.434¹⁹ habitantes, uma área territorial de 17.938,37 km², e densidade demográfica de 32,52 hab./km².

¹⁹ Informações retiradas do PEAS 2016-2019.

Figura 4 – Alta Sorocabana: porte dos municípios



Fonte: SEDS (2020)

A Política de Assistência Social, no que se refere aos municípios, definiu agrupamento por porte, sendo assim, dos 32 municípios que fazem parte da DRADS – Alta Sorocabana, 23 são de pequeno porte I, oito são de pequeno porte II e um de grande porte.

Segundo as definições estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social (2004), nos municípios de pequeno porte, a população chega a 20.000 habitantes; nos municípios de pequeno porte 2, a população varia de 20.001 a 50.000 habitantes; nos municípios de grande porte, a população vai de 101.000 até 900.000 habitantes.

Tabela 1 – Municípios Alta Sorocabana²⁰

Município	Habitantes
Alfredo Marcondes	4.166
Álvares Machado	24.915
Anhumas	4.115
Caiabu	4.191
Caiuá	5.875
Emilianópolis	3.214
Estrela do Norte	2.766
Euclides da Cunha Paulista	9.371
Iepê	8.159
Indiana	4.885
João Ramalho	4.523
Marabá Paulista	5.853
Martinópolis	26.461
Mirante do Paranapanema	18.259
Nantes	3.141
Narandiba	4.857
Piquerobi	3.692
Pirapozinho	27.527
Presidente Bernardes	13.106
Presidente Epitácio	44.200
Presidente Prudente	228.743
Presidente Venceslau	39.516
Rancharia	29.707
Regente Feijó	20.261
Ribeirão dos Índios	2.225
Rosana	16.643
Sandovalina	4.302
Santo Anastácio	20.878
Santo Expedito	3.111
Taciba	6.285
Tarabai	7.468
Teodoro Sampaio	7.425

Fonte: a própria autora (2020)

A região estudada possui 71,87% dos municípios pertencentes ao pequeno porte I, seguindo a mesma tendência do perfil brasileiro, em que 70,35%²¹ dos municípios são desse mesmo porte. No tocante ao porte II, a região possui 28,12%, porcentagem maior do que nos municípios brasileiros, a qual é de 18,72%. Por esses

²⁰ De acordo com IBGE – População estimada para 2019.

²¹ Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/lista-de-municipios-brasileiros/>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

serem os portes que agrupam a maior quantidade de municípios, o estudo de municípios pertencentes ao pequeno porte é representativo para o Brasil e a região.

A região de Alta Sorocabana possui apenas um município de grande porte que corresponde a 3,12% dos municípios pertencentes a DRADS e a 4,77% em âmbito brasileiro.

4.1.1 Caracterização do Município de Nanduba/SP

O município de Nanduba está localizado no interior do Estado de São Paulo/SP, no oeste do estado, conforme o *site* oficial da Prefeitura (2020)²²:

CORRUTA, um nome carinhoso dado pelos moradores da época. O segundo nome dado à cidade era Quarenta, por estar situado a quarenta quilômetros de Presidente Prudente. Nanduba foi nome dado pelo senhor Celeste Vendramini, doador da área onde hoje está situada a praça principal. Dotado do espírito do bandeirantismo, em 18 de setembro de 1933, chegaram à região os seus primeiros moradores. Era a família de José Ruiz Perez, considerado o fundador de um pequeno povoado que recebeu o nome de Celeste em homenagem a Celeste Vendramini – doador da área do município. Algum tempo depois, ficou conhecida como Patrimônio São Francisco de Paula, até a criação de distrito em 1945. Nesta época, o distrito pertencia a Pirapozinho. Dada a fertilidade do solo, o distrito viveu anos de progresso.

Ainda de acordo com o *site*, o município, com o nome de origem indígena significando “Terra da laranja”, foi fundado através da Lei Estadual nº. 8092, de 28 de março de 1964, e, em março de 1965, o primeiro prefeito assumiu a chefia do Executivo.

No tocante às atividades econômicas, conforme informações oficiais²³, as principais são pecuária e agricultura:

Na pecuária, podemos encontrar no município um grande plantel de bovinos das raças zebuínas, nelore, santa gertrudes e búfalos, e também suínos das raças tatuí junqueira, faixa branca e outros de origem europeia. Na agricultura, as culturas mais produzidas são: amendoim, mamona, arroz, feijão, trigo, milho, tomate e algodão.

O mesmo *site* informa que o município possui um assentamento, denominado Laranjeiras, ocupado em 1982, com uma distância de “[...] 34 quilômetros da cidade,

²² Disponível em: <www.nanduba.sp.gov.br/a-cidade/historia/>. Acesso em: 9 abr. 2020.

²³ Disponível em: <www.nanduba.sp.gov.br/a-cidade/historia/>. Acesso em: 9 abr. 2020.

o local possui 105 famílias titulares e 60 agregados [...] os assentados trabalham com pecuária, piscicultura, agricultura, e no cultivo de algodão, café, arroz e mandioca”.

A cidade possui, segundo o IBGE (2018), uma área territorial de 357,325 km², população estimada para 2019 de 4.857 pessoas, com densidade demográfica de 11,98 hab./km².

Tabela 2 – Estrutura Etária da População: Município Nandiba/SP

Estrutura Etária	População (1991)	% do Total (1991)	População (2000)	% do Total (2000)	População (2010)	% do Total (2010)
Menos de 15 anos	1.071	34,13	1.063	28,40	1.020	23,79
15 a 64 anos	1.928	61,44	2.430	64,92	2.959	69,01
População de 65 anos ou mais	139	4,43	250	6,68	309	7,21
Razão de dependência	62,76	-	54,03	-	44,91	-
Taxa de envelhecimento	4,43	-	6,68	-	7,21	-

Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2020)

No tocante à população, há redução no número de crianças e adolescentes, aumento da porcentagem de adultos e evolução considerável da taxa de envelhecimento.

Segundo as informações do *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil* (2020), a mortalidade infantil (mortalidade de crianças com menos de um ano de idade) reduziu de 19,5 óbitos por mil nascidos vivos, em 2000, para 14,2 óbitos por mil nascidos vivos, em 2010. Portanto, o município encontra-se com um dado considerado favorável no tocante a esse indicador.

Ainda conforme o *Atlas*, a esperança de vida ao nascer cresceu 3,3 anos, passando de 72,1 anos, em 2000, para 75,3 anos, em 2010. Esse dado sobressai-se em relação ao contexto nacional que, em 2010, era de 73,9 anos.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), segundo o PNUD (2020), é “uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde”. No município de Nandiba/SP, de acordo com o *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil* (2020) o índice foi, em 2010, de 0,718:

Ao considerar as dimensões que compõem o IDHM, também entre 2000 e 2010, verifica-se que o IDHM Longevidade apresentou

alteração 6,88%, o IDHM Educação apresentou alteração 56,18% e IDHM Renda apresentou alteração 9,83%.
[...] Em 2010, o IDHM do município – Narandiba – ocupava a 1362ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros e a 489ª posição entre os municípios de seu estado (UF).

Ainda segundo o *Atlas* (2020), em relação à renda dos munícipes, houve um crescimento expressivo, com um aumento de 91,13%, nas últimas duas décadas, “[...] passando de R\$ 252,57, em 1991, para R\$ 334,54, em 2000, e para R\$ 482,74, em 2010”. Outra alteração importante é em relação à quantidade pessoas pobres, de renda *per capita* inferior a R\$140,00 mensais, que passou de 39,09%, em 1991, para 34,52%, em 2000, e 5,34%, em 2010, no município. Narandiba/SP obteve uma redução na quantidade de pessoas pobres, apesar do alto índice no ano de 1991.

Sobre trabalho e rendimento, o IBGE (2020) ressalta que:

Em 2018, o salário médio mensal era de 3.0 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 22.6%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 64 de 645 e 255 de 645, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 200 de 5570 e 1033 de 5570, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha 35.1% da população nessas condições, o que o colocava na posição 134 de 645 dentre as cidades do estado e na posição 3547 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

Com esses índices, observa-se que Narandiba/SP, em 2018, aumentou sua colocação em relação aos municípios do estado e do país.

No tocante à educação, os dados do IBGE informam que a taxa de escolarização de seis a 14 anos de idade é de 98,8%, de modo que, no quadro geral do Brasil, está na posição 718, em uma relação de 5.570 municípios, e na posição 120 na esfera estadual de 645 municípios.

Em relação a território e ambiente, o IBGE ressalta que a cidade apresenta:

[...] 71.3% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, 89.1% de domicílios urbanos em vias públicas com arborização e 7.6% de domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio). Quando comparado com os outros municípios do estado, fica na posição 550 de 645, 414 de 645 e 557 de 645, respectivamente. Já quando comparado a outras cidades do Brasil, sua posição é 1337 de 5570, 1585 de 5570 e 3069 de 5570, respectivamente.

Verifica-se que, principalmente, no tocante a domicílios com esgotamento sanitário adequado e domicílios urbanos em vias públicas com urbanização adequada, o município apresenta baixa classificação em relação aos municípios do país e do estado.

O *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2020)* ainda traz os indicadores municipais de vulnerabilidade social.

Tabela 3 – Vulnerabilidade Social: Município Narandiba/SP

Vulnerabilidade Social: Município Narandiba/SP			
Crianças e Jovens	1991	2000	2010
Mortalidade infantil	28,46	19,50	14,20
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola.	-	80,58	54,00
% de crianças de 6 a 14 fora da escola.	20,78	2,78	1,01
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa.	-	18,02	7,79
% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos.	1,32	-	4,78
Taxa de atividade – 10 a 14 anos	-	3,88	4,33
Família			
% de mães chefes de família sem Ensino Fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família.	11,23	18,89	5,40
% de vulneráveis e dependentes de idosos.	2,49	2,65	1,60
% de crianças extremamente pobres.	5,23	16,45	0,85
Trabalho e Renda			
% de vulneráveis à pobreza	80,89	64,58	26,05
% de pessoas de 18 anos ou mais sem Ensino Fundamental completo e em ocupação informal.	-	58,49	33,83
Condição de Moradia			
% da população em domicílios com banheiro e água encanada.	69,16	85,23	98,23

Fonte: PNUD, Ipea e FJP (2020)

Além da mortalidade infantil supracitada, a tabela apresenta indicadores relacionados a criança, adolescente, jovens e adultos fora da escola ou evadidos. Calcula a razão²⁴ entre as pessoas que não estudam, não trabalham e são vulneráveis à pobreza e a população total nessa faixa etária, multiplicada por cem. O *Atlas* considera vulneráveis à pobreza as pessoas residentes em domicílios com renda *per capita* inferior a ½ salário mínimo²⁵. Igualmente, traz a taxa de atividade das crianças

²⁴ Explicação fornecida pelo *Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2020)*.

²⁵ Para a presente tabela, os valores são referentes a agosto de 2010.

e adolescentes entre dez a 14 anos, população, naquele momento, economicamente ativa.

Indica, ainda, a razão das pessoas que vivem em domicílios vulneráveis à pobreza, cuja maior parte da renda provem de pessoa com idade igual ou superior a 65 anos. O *Atlas* considerou extremamente pobres os de renda domiciliar *per capita* igual ou inferior a R\$70,00²⁶.

Com o quadro, observa-se que os indicadores os quais auxiliam na redução da vulnerabilidade melhoraram e os que implicam no aumento da vulnerabilidade reduziram. Destaca-se o índice de crianças de seis a 14 anos fora da escola, com redução significativa em vinte anos. Contudo, no tocante aos vulneráveis à pobreza, a porcentagem ainda é alta, mesmo tendo havido expressiva redução nas duas últimas décadas.

A expressiva melhoria nos índices do município pode ter sido resultado de diversos fatores, que necessitariam de uma análise profunda para confirmação. Não obstante, a melhoria na renda dos munícipes, porcentagem de crianças extremamente pobres e os demais índices relacionados a trabalho e renda podem ter sofrido alteração devido à implantação de uma usina de cana-de-açúcar²⁷, em 2008, que gerou, inicialmente, 2,5 milhões de toneladas de cana-de-açúcar/ano e, em 2010, inaugurou uma termoelétrica, passando, também, a cogear energia elétrica. A implantação e o crescimento dessa usina geraram, possivelmente, emprego e renda aos munícipes e pode ainda ter contribuído no aumento da arrecadação da receita municipal.

A partir disso, buscou-se identificar as informações referentes a receita municipal através do Portal da Transparência do município²⁸, contudo as informações são posteriores a 2013, não sendo possível uma análise referente aos censos até o ano de 2010. No entanto, no período de 2013 a 2020, identificou-se uma melhora na receita do município, com aumento na arrecadação de impostos municipais e os de origem de transferências e convênios estadual e federal.

No período disponibilizado pelo Portal, ocorreu aumento de 131,19% na receita tributária do município, devido, provavelmente, a ajustes nas cobranças dos tributos

²⁶ Valor correspondente ao período em que o estudo foi realizado.

²⁷ Disponível em: <www.cocal.com.br/nossa-historia/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

²⁸ Disponível em: <<http://nfse.narandiba.sp.gov.br:90/pronimtb/index.asp?acao=3&item=8>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

municipais e/ou com ampliação da produção da usina ou de demais comércios e empresas. As transferências correntes, que se referem às transferências intergovernamental e de convênio, aumentaram 40,81%.

O aumento da receita foi considerável nesses dois âmbitos, tanto em relação à receita tributária, como nos valores de transferência intergovernamental e de convênio. Tal aumento possibilita uma melhoria significativa dos índices, contudo, não se pode realizar essa afirmação devido à incompatibilidade de períodos do censo e do disponível no Portal da Transparência.

4.2 REDE SOCIOASSISTENCIAL NA REGIÃO ALTA SOROCABANA/SP

O Sistema Único de Assistência Social, segundo a *Norma Operacional Básica* (2012), define quatro tipos de gestão: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Cada ente possui responsabilidades para a gestão do sistema, visando a garantia de sua organização, qualidade e resultados.

As responsabilidades da União perpassam, dentre outras, por cofinanciar em âmbito nacional, formular planos, regulamentar, coordenar ações, apoiar, monitorar e avaliar. Ao estado, cabe monitorar e avaliar a Política de Assistência Social nos municípios de sua abrangência, além de apoiar técnica e financeiramente os municípios na implantação e gestão do SUAS, dentre outras responsabilidades.

Para os municípios, as responsabilidades são, dentre outras, prestar serviços socioassistenciais, organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial.

No tocante aos serviços de proteção social básica e especial, o *Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo – PEAS – 2016-2019* destaca que, em 2015, no Estado de São Paulo eram 1.061 (mil e sessenta e um) CRAS, 256 (duzentos e cinquenta e seis) CREAS e 49 (quarenta e nove) Centros POP. Na região da DRADS Alta Sorocabana, eram 35 (trinta e cinco) CRAS, dez CREAS e um Centro POP.

Naquele período, dois municípios da DRADS Alta Sorocabana (Nantes e Mirante do Paranapanema) não possuíam CRAS. Posteriormente à data do *Plano*, foram inaugurados os CRAS nos referentes municípios.

No que se refere ao número médio de habitantes por CRAS, o *Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo – PEAS – 2016-2019* (2016, p. 79) ressalta que, na região administrativa da Alta Paulista, a média é de 11.036 habitantes

por CRAS; na capital, a relação é de uma média de 229.500 habitantes por CRAS; e na Alta Sorocabana, a média de número de habitantes por CRAS instalados é de 16.669.

Em relação ao número médio de CREAS instalados por habitantes, na região administrativa de Araraquara, há uma média de 27.982 habitantes por CREAS; na capital, essa média é de 468.592; e na Alta Sorocabana, 58.343 habitantes por CREAS instalados.

Destaca-se ainda que, apesar de os serviços socioassistenciais PAIF e PAEFI serem ofertados exclusivamente nos CRAS e CREAS, respectivamente, existem demais serviços tipificados, os quais podem ser desenvolvidos em organizações sociais conveniadas com os órgãos municipais. Segundo o PEAS – 2016-2019 (2016, p.80), no estado existem “4.500 organizações sociais que desenvolvem 8.175 serviços de Proteção Social Básica e 4.396 serviços de Proteção Social Especial, dos quais 2.666 vinculam-se à Média Complexidade e 1.730 à Alta Complexidade”.

Na DRADS da Alta Sorocabana, a porcentagem de atendimento por organizações conveniadas é de 32,2%. Logo, compreende-se que, embora a maioria de 67,8% dos atendimentos ser realizado pela rede pública, as organizações sociais possuem uma importante representatividade nas redes socioassistenciais da Alta Sorocabana.

4.2.1 Rede Socioassistencial Município de Narandiba/SP

A implantação do órgão gestor da assistência social no município de Narandiba/SP ocorreu em 2003²⁹, através da Lei nº. 1.042 de 23 de setembro de 2003, que dispõe sobre a criação da Coordenadoria de Assistência Social de Narandiba e dá outras providências.

Anteriormente à publicação desta lei, até o ano de 1991, o trabalho social no município era realizado pela primeira-dama. Apenas naquele ano ocorreu a contratação de uma assistente social que passou a desenvolver os atendimentos e o

²⁹ Diante da informação de estruturação da Política de Assistência Social no município a partir deste ano, a melhoria dos índices do Censo 2010 apresentados no item da caracterização do município de Narandiba/SP pode ter, também, sofrido alteração devido ao trabalho realizado no âmbito dessa política pública.

acompanhamento das famílias. Naquele período, a equipe era composta pela assistente social e uma secretária (informação verbal)³⁰.

Em 2005, o município implantou um serviço de atendimento a criança nomeado de “Pró Criança”³¹ que realizava o atendimento de cem crianças no contraturno escolar e era subsidiado pelo Estado (informação verbal).³²

Apenas em 2007 ocorreu a contratação de mais uma assistente social e, em 2010, a contratação de um profissional para gerir o Programa Bolsa Família. Em 2011, através de concurso público, somaram-se à equipe uma assistente social e demais profissionais, objetivando a implantação do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, a qual ocorreu naquele mesmo ano. Posteriormente a essa data, foram feitos remanejamentos de profissionais para a organização das equipes do órgão gestor e do CRAS (informação verbal).³³

No ano de 2018, foi publicada a Lei nº. 1.520 de 18 de abril que dispõe sobre a criação do Sistema Único de Assistência Social no Município de Narandiba e dá outras providências. A lei, fundamentada na PNAS e nas demais normativas da Política de Assistência Social, apresenta definições, objetivos, princípios, diretrizes e estabelece a forma de organização da política no município, definindo funções, equipamentos, serviços socioassistenciais, benefícios e programas, além de direcionar quanto ao Plano Municipal e às instâncias de articulação e pactuação do SUAS. A referida lei, apesar de tardia, apresenta um avanço para organização do sistema municipal de assistência social, direcionando a gestão, as ações e serviços.

No que se refere aos equipamentos, a Lei nº. 1.520, de 18 de abril de 2018, define que integram a estrutura administrativa do município o CRAS, o CREAS e os Centros de Convivência. No entanto, atualmente, o município de Narandiba/SP possui apenas o órgão gestor e o Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, não existindo outra unidade da Política de Assistência Social na cidade.

A Divisão Municipal de Assistência Social realiza a gestão, a coordenação, o monitoramento e a avaliação dos serviços. Igualmente, são executadas a gestão dos benefícios eventuais e demais atribuições municipais para com a Política de Assistência Social.

³⁰ Informação fornecida pela servidora pública municipal, Dirce Ferreira dos Santos, em 01/04/2021.

³¹ Esse projeto teve suas atividades encerradas em 2015 e o serviço daquela unidade passou a ser desenvolvido exclusivamente no CRAS.

³² Informação fornecida pela servidora pública municipal, Dirce Ferreira dos Santos, em 01/04/2021.

³³ Informação fornecida pela servidora pública municipal, Dirce Ferreira dos Santos, em 01/04/2021.

O município possui um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS diretamente vinculado ao órgão gestor. Os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos do município são todos desenvolvidos nessa unidade. As demandas de Proteção Social Especial são direcionadas pelo órgão gestor e não há unidade de atendimento especializada.

Os serviços de alta complexidade são efetuados por instituições no município de Pirapozinho/SP. Há dois serviços nesse nível de complexidade: serviço de acolhimento para crianças e adolescentes em unidade de abrigo institucional, denominada “Instituição Minha Casa”; e serviço de acolhimento para idosos, denominado “Instituição de Longa Permanência para Idosos – ILPI”, desenvolvido na “Associação do Asilo Vicentino Nossa Senhora da Penha”.

4.3 REFERÊNCIA E CONTRARREFERÊNCIA NO MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE I - NARANDIBA/SP

O presente subitem fundamentar-se-á na pesquisa de campo, após realização da coleta de dados, a partir de instrumentos elaborados: entrevista individual e entrevista grupal. Posteriormente à pesquisa de campo, a análise de conteúdo na modalidade temática foi utilizada para tratamento dos dados.

Os sujeitos da pesquisa de campo foram selecionados de modo a ser possível a compreensão da organização dos processos de referência e contrarreferência no Sistema Único de Assistência Social. Igualmente, foram elaborados roteiros de entrevistas que consideraram a referência e a contrarreferência, objetos deste estudo, enquanto efetivações da integralidade da proteção social na Política de Assistência Social, no município de Narandiba/SP.

Quadro 1 – Sujeitos da pesquisa

Identificação dos sujeitos da pesquisa	Cargo	Município
A	Gestora Municipal da Política de Assistência Social e Técnica de Referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade	Narandiba/SP
B	Coordenadora e Técnica do CRAS	Narandiba/SP
C	Técnica da ILPI ³⁴	Narandiba/SP
D	Coordenadora do SAICA ³⁵	Narandiba/SP

Fonte: a própria autora (2021)

A entrevista foi realizada em plataforma digital de comunicação por vídeo, em virtude das orientações e restrições dos organismos de saúde, dentre elas, a do isolamento social durante a pandemia de Covid-19.

As informações coletadas na pesquisa foram tratadas por meio da análise de conteúdo, na modalidade de análise temática, através dos três polos cronológicos propostos por Bardin (2016, p.125): pré-análise, exploração do material e o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A partir do referencial teórico e da pesquisa de campo, posteriormente à inferência e à interpretação, elegeram-se quatro eixos, visando subsidiarem o processo de análise dos dados coletados, a saber: sujeitos da pesquisa, as trabalhadoras do SUAS; integralidade da proteção social na visão dos sujeitos; organização dos serviços e das ações; e a materialização dos processos de referência e contrarreferência.

4.3.1 Sujeitos da Pesquisa

Os sujeitos de pesquisa foram: a gestora municipal da Política de Assistência Social e, também, técnica de referência da proteção social especial de média complexidade; a coordenadora do CRAS; e duas técnicas dos serviços de proteção social especial de alta complexidade credenciados pelo município de Narandiba/SP.

A entrevista foi realizada de maneira grupal. Em razão de a gestora acumular o cargo de técnica de referência da proteção social especial de média complexidade,

³⁴ Localizada em Pirapozinho/SP.

³⁵ Localizada em Pirapozinho/SP.

o roteiro de perguntas da entrevista individual foi direcionado a ela durante a entrevista grupal.

A entrevista foi realizada com quatro sujeitos, devido à significância destes para a temática estudada. Os sujeitos entrevistados são graduados em Serviço Social, todos com formação proveniente de universidades privadas. Três estudaram em universidade referência na região, localizada em Presidente Prudente/SP, município circunvizinho, e uma com formação proveniente de universidade privada localizada no Estado do Mato Grosso do Sul. Destaca-se o fato de, na região, não existir universidades públicas de Serviço Social, sendo a Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho" (UNESP), localizada no município de Franca/SP, a 543 km, a mais próxima no Estado de São Paulo/SP, e a Universidade Estadual de Londrina (UEL), a mais próxima do município estudado, estando a 135 km de distância.

A formação acadêmica das entrevistadas se deu nos anos de 2006, 2010, 2013 e 2015, com isso, observa-se que se formaram posteriormente ao *Código de Ética Profissional* de 1993 e às *Diretrizes Curriculares*, promulgada em 1996. Portanto, possuem uma formação recente e posterior ao amadurecimento da compreensão do significado social da profissão, a partir de uma leitura crítica da realidade, com uma perspectiva sócio-histórica, conforme compreendido por Iamamoto (2014, p. 619):

A formação em Serviço Social propõe-se a: “viabilizar a capacitação teórico-metodológica e ético-política como requisito fundamental para o exercício de atividades técnico-operativas, com vistas à: apreensão crítica dos processos sociais numa perspectiva de totalidade e do movimento histórico da sociedade brasileira; possibilitar a compreensão do significado social da profissão e de seu desenvolvimento sócio-histórico, nos cenários internacional e nacional, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade; e identificar demandas presentes na sociedade, visando formular respostas profissionais para o enfrentamento da questão social, considerando as novas articulações entre o público e o privado.

A formação acadêmica descrita por Iamamoto objetiva que o profissional possua uma compreensão crítica dos processos sociais, com a perspectiva de totalidade, e busque, no cotidiano profissional, a partir de seus conhecimentos teórico-metodológico, ético-político e técnico-operativo, a construção de respostas para o enfrentamento da questão social.

O *Código de Ética Profissional do Serviço Social* (1993), em seu décimo princípio fundamental, estabelece o “Compromisso com a qualidade dos serviços

prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional”. Logo, prevê-se capacitação continuada ao profissional de Serviço Social. Dos sujeitos pesquisados, um possui especialização *lato sensu* em Políticas Sociais e Processo de Gestão, um encontra-se cursando especialização *lato sensu* em Gestão Pública e dois dos sujeitos não possuem especialização.

Apesar do princípio estabelecido pelo *Código de Ética*, de compromisso com o aprimoramento profissional, observa-se uma reduzida inserção dos profissionais em especializações, dado este que segue uma tendência nacional, conforme dados da pesquisa “Assistentes Sociais no Brasil”, realizada em 2005³⁶, pelo Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, em que apenas 33,26% possuem titulação de especialista, 6,49% de mestre, 1,24% possui titulação de doutor e um número reduzido de 0,67% possui pós-doutorado. Destaca-se que não é objeto deste trabalho realizar uma análise aprofundada da formação em serviço social e do perfil profissional. No entanto, compreender alguns aspectos que possam determinar o exercício profissional dos sujeitos pesquisados é de grande relevância para a pesquisa.

Em relação à carga horária dos entrevistados, um sujeito possui carga horária de 44 horas, por exercer função de coordenação em instituição privada; um dos sujeitos que também se encontra em cargo de coordenação do CRAS possui carga horária de 40 horas; uma entrevistada, no entanto, apesar de exercer a função de assistente social e acumular a função de gestora, possui carga horária de 30 horas semanais, assim como uma das entrevistadas que desempenha a função exclusivamente de assistente social. As profissionais que desempenham a função exclusiva de assistente social estão com carga horária adequada ao cumprimento da Lei nº. 12.317, de 26 de agosto de 2010 que dispõe sobre a duração do trabalho do assistente social. As demais, por acumularem funções, exercem carga horária superior à do cargo originário.

As profissionais inseridas nos serviços de alta complexidade encontram-se em instituições não governamentais e seu vínculo empregatício é celetista. Já as demais são concursadas no cargo de assistente social, mas estão em cargo de confiança³⁷.

³⁶ O CFESS realizou, entre de 2016 e 2019, o Recadastramento Nacional Obrigatório de Assistentes Sociais, que visou a conhecer melhor o perfil da categoria e obter dados atuais sobre a realidade dos(as) profissionais no Brasil. Contudo, os resultados da pesquisa não estão disponíveis.

³⁷ *Constituição Federal* (1988): Art. 37. [...] II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a

As entrevistadas que se encontram no órgão gestor e no CRAS realizam dupla função: apesar de estarem em cargo de gestão, também realizam a função de assistente social, condição esta que se configura como precarização do trabalho, comprometendo a qualidade dos serviços prestados pelas unidades de assistência social no município.

Um fato evidenciado pelas entrevistadas é a falta de investimento em recursos humanos no Sistema Único de Assistência Social, que gera insuficiência para a manutenção da equipe mínima exigida pelas normativas, ocasionando a não realização da integralidade dos serviços tipificados. Os profissionais afirmam que não conseguem atender, na totalidade, as demandas existentes. Nos eixos de organização e materialização dos processos de referência e contrarreferência, essa questão será analisada a partir da compreensão dos sujeitos pesquisados, destacando a dupla função exercida pelas profissionais, além das demais dificuldades na operacionalização dos serviços decorrentes da reduzida equipe de profissionais nas unidades.

4.3.2 Integralidade da Proteção Social na Visão dos Sujeitos

No decorrer deste trabalho, foi discutida a compreensão de proteção e integralidade social na Política de Assistência Social, a partir das normativas vigentes. Destacou-se a *Constituição Federal de 1988*, que institui novo padrão de proteção social para as políticas públicas brasileiras e a Política Nacional de Assistência Social de 2004, a primeira legislação dessa política pública que se vincula ao campo da proteção social.

A proteção social é posta como uma das funções da Política de Assistência Social, não sendo apenas exercida após a ocorrência da desproteção social, mas também como uma política preservacionista e proativa. Na pesquisa de campo realizada, os sujeitos entrevistados foram indagados sobre a compreensão desses termos e ficou evidente que a dimensão preventiva existente nas normativas é, também, compreendida pelas entrevistadas:

Sujeito B – para mim era fazer com que a criança, o adolescente, até mesmo a família, não chegassem na alta complexidade, era tentar

complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

fazer com atendimento básico, o de proteção social básica, para que ela não chegasse na proteção especial.

Sujeito A – [...] a gente tendo condições, aparato, não só profissional, equipe, tudo, da gente poder atuar, gastar todas as nossas energias, no sentido de fazer o trabalho preventivo, não deixar que ele evoluísse para uma proteção especial e, se fosse, fossem números menores do que a gente tem vivenciado e recebido no município hoje, de certa forma está tendo uma falha, tá tendo famílias e crianças que estão ficando sem um atendimento, por isso que está precisando da especial, né, vejo dessa forma.

Observa-se, na fala das entrevistadas, a compreensão da proteção social vinculada à prevenção. Entende-se que proteção é realizar um trabalho através dos serviços pertencentes ao nível de complexidade da proteção social básica de forma integral, evitando, assim, que as demandas “evolam” e necessitem ser atendidas pela proteção social especial.

O principal serviço na proteção social básica é o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Trata-se de um serviço estratégico para o trabalho preventivo, visto que as ações ofertadas têm como objetivo, conforme previsto pela LOAS, e expresso anteriormente neste trabalho, prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações. Outrossim, possui como impacto social esperado, segundo a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2014, p. 15), “a prevenção da ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS”. Contudo, de acordo com os relatos das entrevistadas, neste município, este não vem sendo executado conforme as normativas, não sendo garantida a inserção das famílias público-alvo do serviço.

No momento em que as entrevistadas destacam a importância do trabalho preventivo, observa-se que estas trazem à tona a definição estabelecida pela *Norma Operacional Básica* – NOB/SUAS (2005) de proteção social como ações, atenções e cuidados desenvolvidos pelo SUAS que visem a redução e a prevenção das “vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e à família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional” (NOB/SUAS 2005, p.16).

O sujeito D também ressalta essa compreensão de prevenção, que os sujeitos anteriores entendem como sinônimo de proteção social, e a amplia:

Sujeito D – [...] é a prevenção, se há ampliação, melhoria na prevenção, não vem para a média, nem para alta complexidade. E dentro do serviço de acolhimento, entendo que garantir a proteção é

garantir os princípios do ECA, como preconiza, né, educação, saúde, moradia, alimentação e lazer, é garantir os direitos que a criança precisa e está prevista na lei. A gente tem que garantir todo direito dessa criança, trabalhar nessa emancipação, trabalhar na história de vida dela e, também, para garantir o direito dessa criança é também trabalhar a família, porque ela tem direito à família, em um determinado momento, ela foi roubada dessa família pela circunstância e veio para cá, então é também direito dela o retorno à família.

A entrevistada, por ter crianças e adolescentes como seu público-alvo, destaca a proteção social vinculada a estas, e, para além da Política de Assistência Social, ressalta a proteção integral estabelecida pelo *Estatuto da Criança e do Adolescente* – ECA.

O *Estatuto* é uma lei que dispõe sobre a proteção integral da criança e adolescente, conforme expresso em seu artigo 3º:

Art. 3º A criança e o adolescente gozam de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, sem prejuízo da proteção integral de que trata esta Lei, assegurando-se-lhes, por lei ou por outros meios, todas as oportunidades e facilidades, a fim de lhes facultar o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade (1990, s.p).

É um marco regulatório dos direitos da criança e adolescente, que tem como objetivo a proteção integral destes. Essa legislação visa a preservação do desenvolvimento integral da criança e do adolescente e garante o acesso destes às políticas públicas, de maneira a seu desenvolvimento ocorrer efetivamente.

Sendo o *Estatuto* uma legislação que visa a proteção desse sujeito e de sua família, objetivando a defesa de sua vida e assegurando-lhe a convivência familiar e comunitária, compreende-se que o objeto do ECA vincula-se ao da Política de Assistência Social, visto que esta tem por finalidade a defesa da vida, conforme enfatiza Sposati (2009) e apresenta-se no decorrer deste trabalho. Observa-se, ainda, na fala da entrevistada, que a defesa da vida, colocado para Sposati (2009) como sendo objeto da política, é também defesa dos trabalhadores, os quais, em seu serviço, buscam essa garantia.

A entrevistada D destaca que ao sujeito (criança e/ou adolescente) que, em sua fragilidade pelo seu ciclo de vida e a partir da ausência de cuidados, negligência e/ou demais motivos de desproteção que levaram ao acolhimento, deve ser oferecido um serviço que proporcione a efetivação da proteção integral prevista pelo *Estatuto*

da Criança e do Adolescente, da proteção social prevista pela Política de Assistência Social e, com isso, garanta os desenvolvimentos humano e social, e os direitos de cidadania previstos pela PNAS (2004) e a NOB (2005).

Da mesma maneira que o sujeito D destaca a importância da proteção da criança e do adolescente, público-alvo do serviço no qual atua, o sujeito C, que trabalha em um serviço cujo público-alvo é o idoso, enfatiza o direito deste. E assim como o *Estatuto da Criança e Adolescente* é a lei de garantia à proteção da criança e do adolescente, o *Estatuto do Idoso* é um instrumento de proteção a essa parcela da população. Sendo uma legislação que garante a proteção integral do idoso, assegurando direitos, o *Estatuto do Idoso*, em seu Artigo 3º, destaca que:

Art. 3º É obrigação da família, da comunidade, da sociedade e do Poder Público assegurar ao idoso, com absoluta prioridade, a efetivação do direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, ao trabalho, à cidadania, à liberdade, à dignidade, ao respeito e à convivência familiar e comunitária (2003, s.p).

Essa legislação prevê a proteção integral do idoso e objetiva a defesa da vida, resguardando o idoso de qualquer negligência, discriminação, violência, crueldade ou opressão, e garantindo prioridade de atendimento, formulação de políticas públicas, dentre outras garantias que dialogam diretamente com a proteção social prevista pela Política de Assistência Social, a qual, segundo Couto (2010, p.186), é “afiançadora de direitos”.

Destaca-se, nas falas das entrevistadas, que, por serem serviços de alta complexidade, possuem uma perspectiva de ruptura de vínculos familiares. Portanto, para elas, a proteção encontra-se vinculada à retirada da pessoa do ambiente familiar e a institucionalização garante a proteção social. No entanto, essa compreensão, por vezes, pode se dissociar do objetivo previsto pelas normativas de garantir a proteção integral dos sujeitos, preservando, fortalecendo e/ou resgatando a convivência familiar e comunitária.

Sujeito C – na verdade, eu vejo o idoso de uma forma diferente, porque a partir do momento que ele está comigo, que ele foi acolhido, eu ainda consigo ter um certo vínculo com a família, talvez o vínculo que eu tenho não é o mesmo que a equipe que estava atendendo anteriormente consiga ter, porque, comigo, ele acaba sendo mais flexível, pelo fato do atendimento, porque ele tem que estar frequentemente no meu serviço, diferente dos outros que talvez ele

não frequentava com essa periodicidade, até por isso chegou no caso de eu estar atendendo.

Sujeito C – eu acho a questão do idoso, quando acolhe, consegue garantir, que a gente imagina que aquele idoso, a partir do momento que ele foi acolhido, porque ele vivia em uma certa situação de risco, né, a partir do acolhimento dele, tirou essa situação de risco dele e levou ele para um ambiente onde ele terá identidade, tudo preservado, né. Onde ele será preservado diferente das situações que ele estava anteriormente. No caso do idoso, eu acredito que, nesse ponto, sim, mas sempre mantendo o trabalho com o vínculo familiar.

Sujeito D – no caso aqui do serviço de acolhimento eu concordo com o “Sujeito C”, quando a criança é acolhida, a gente consegue viabilizar todos os direitos dela, cada vez mais a gente vai viabilizando.

As entrevistadas compreendem que a proteção social se encontra vinculada à inserção do sujeito na instituição. Esse entendimento é importante, visto que a existência de serviços é uma forma de garantia. Contudo, a integralidade está para além do atendimento, relaciona-se com a organização interna dos serviços, a qualidade do acesso, a estrutura disponibilizada e as possibilidades de articulação existentes.

Assim, a entrevistada retoma esse entendimento:

Sujeito C – eu acho que, de certa forma, dando continuidade no atendimento, a partir do momento que ele está sendo atendido por aquele setor, tá vendo as necessidades e tentando saná-las, eu acho que de certo modo vai diminuindo as problemáticas. Se é um idoso, ele está sendo acolhido, segue o atendimento familiar, mas daquele idoso em si conseguiu sanar as dificuldades do momento. Do idoso, acho que consegue garantir a integralidade da proteção a partir do momento que atendeu, viu as necessidades, conseguiu realizar o acolhimento, do idoso, sim, mas aí teria que continuar com o atendimento familiar.

As entrevistadas consideram que a instituição garante a integralidade da proteção ao usuário atendido, mas destacam a importância do trabalho social com a família dos sujeitos atendidos, em consonância com um dos princípios da proteção social: a matricialidade sociofamiliar, porém expressam a existência de um atendimento segmentado/individualizado.

A família encontra-se como sujeito das políticas públicas e vem adquirindo a centralidade nestas. Na Política de Assistência Social, apresenta-se como foco da proteção social, constitui-se como princípio ordenador para ações, serviços, programas e benefícios. Observa-se, com isso, que existe uma alteração de políticas

de abordagem do indivíduo para políticas de abordagem da família. Essa alteração, no locus de abordagem para Couto *et al.* (2011, p.55),

[...] se, por um lado, este movimento pode representar um avanço no sentido de romper com a perspectiva de tomar o indivíduo isolado de suas relações sociais, por outro, impõe-se a necessidade de outras definições e explicitações que decorrem da concepção de família como sujeito social e de direitos, sob pena de reforço da *culpabilização* das famílias e de despolitização quando se reproduz o discurso das “famílias desestruturadas e incapazes de aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas pela sociedade (e também pelo Estado) para resolverem seus problemas com seus próprios recursos”.

As autoras apontam que essa nova característica da política brasileira, em específico da Política de Assistência Social, de dar grande importância e enfoque a políticas sociais voltadas para a família, apresenta um grande avanço, pois passa a compreender o sujeito inserido em suas relações sociais. No entanto, é necessário que seja realizada uma abordagem a partir da compreensão da família como sujeito social e de direitos, devendo ser superadas abordagens nas quais ocorra a culpabilização das famílias e esteja presente o discurso de família desestruturada.

Essa compreensão apresentada pelas autoras fica explícita na fala do sujeito D, que, apesar de, na citação anterior, ressaltar o direito da criança e do adolescente à convivência familiar, apresenta uma compreensão de responsabilização e subordinação da família.

Sujeito D – [...] às vezes a gente monta um plano de atendimento, tanto pra criança, quanto pra família, e no meio do caminho a família não consegue atingir os objetivos e às vezes a gente não tem mais o que fazer e esgota as possibilidades [...].

O presente relato carrega consigo traços da cultura de culpabilização das famílias, na qual se compreende que o Estado realiza o seu papel integralmente, esgotando as possibilidades, porém a família não consegue aproveitá-las. Entender que o Estado cumpre o seu papel na totalidade pode se apresentar como um equívoco, pois, nas próprias falas, os profissionais afirmam não conseguirem desenvolver todo o trabalho proposto pela normativa, conforme manifestado pelo Sujeito B: “na sua totalidade, não, eu acho que ainda falta, né”. E, ainda, quando é expresso que a família não consegue atingir os objetivos, é necessário, também, observar a maneira como foram construídos, se a família é partícipe desse processo,

se se sentiu pertencedora desses objetivos, ou foram metas estipuladas pela equipe, sem que a família entendesse o proposto, desconsiderando seus conhecimentos, objetivos e contextos.

O trabalho social com famílias na Política de Assistência Social necessita superar ações arraigadas de conservadorismo, de uma cultura refratária e meritocrática, na qual a família precisa ser digna de receber os atendimentos dos serviços públicos. O modelo idealizado de família, os padrões e as expectativas construídas a respeito desta, o desempenho das funções construídas socialmente e a responsabilização por todas as desproteções vivenciadas por um de seus membros, são perspectivas conservadoras que impõem obrigações e expectativas, desconsiderando arranjos, composições familiares e contexto social vivenciado. Fatos que desconfiguram a compreensão de direitos, desvinculam a ideia da proteção social da família e desconsideram que esta, apesar de ser um lugar de socialização, acolhida, proteção e cuidado, também precisa ser protegida.

Além das questões analisadas, a fala do Sujeito C ressalta o termo “vínculo”, referindo-se ao vínculo da família com o serviço e do usuário com a família. Esse termo, nas normativas da Política de Assistência Social, também é utilizado em relação ao vínculo do serviço com o usuário, do usuário com a rede e da família com a rede.

O termo “vínculo” tem sido muito utilizado nas normativas da Política de Assistência Social, podendo ser encontrado na Lei Orgânica de Assistência Social, na PNAS 2004, nas Normas Operacionais Básicas, na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, e possui ainda um caderno denominado *Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos*, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social, em 2013, com reedições posteriores.

O termo vem frequentemente relacionado a fortalecimento, está presente nos níveis de complexidade e em diversos serviços socioassistenciais. Entende-se que, na Política de Assistência Social, “vínculo” está para além da definição estabelecida pelo dicionário *Michaelis* (2020): “O que ata, liga ou aperta; atadura, liame, nó. O que estabelece uma relação lógica ou de subordinação. O que liga afetivamente duas ou mais pessoas; relação, relacionamento.” De acordo com o caderno *Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos* (2017, p. 20), “[...] o sujeito se constitui na relação com o outro e passa a dispor, por meio dessa relação, das conexões estabelecidas por outras pessoas, tendo-as também como referência e contribuição

para o coletivo.” O documento ainda destaca que o fortalecimento de vínculos foi estudado por várias áreas do conhecimento e apresenta a compreensão por diversos autores, perpassando a relação “vínculo e convivência”:

[...] produção de ligações entre sujeitos de direito, capazes de afetar e ser afetados nos encontros, produtores e produzidos pelo contexto em que vivem, capazes de escolha e decisões coletivas pelas quais se corresponsabilizam, que participam e combinam objetivos comuns e, assim, aprendem a participar, sentindo-se pertencentes a um lugar, ou seja, capazes de identificar/reconhecer e afirmar o valor/qualidade dos vínculos constituídos em sua trajetória (BRASIL, 2017, p. 30).

A fim de compreender o vínculo para a Política de Assistência Social e o objetivo de fortalecer, é necessário entender essa ligação de sujeitos de direitos, que se afetam, relacionam-se, participam, compartilham escolhas coletivamente. O mesmo vale para as relações do sujeito com a família, da rede com a família, de um serviço específico com a família, enfim, são ligações de pessoas, sujeitos de direitos, que se encontram em um contexto e, através de sua capacidade de escolha, compartilham decisões. Essa concepção reforça ainda mais a importância supracitada de respeito às decisões do sujeito e de sua família. Por outro lado, não se pode desconsiderar a grande responsabilidade atribuída aos serviços de resgatar os vínculos familiares, tarefa de difícil realização diante dos contextos sociais e familiares e das estruturas oferecidas pelo Sistema.

Outro termo trazido pela entrevistada é o risco, concepção muito presente nas normativas da Política de Assistência Social, que sempre aparece associado ao termo “vulnerabilidade social”. Apesar da constância nas normativas da Política de Assistência Social, não há uma definição precisa a respeito destes.

Para Yasbek (2008 *apud* CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2012, p. 98) “[...] vulneráveis são as pessoas ou grupos que, por condições sociais, de classe, culturais, étnicas, políticas, econômicas, educacionais e de saúde, distinguem-se por suas condições precárias de vida”. Essas condições implicam em:

[...] suscetibilidade à exploração; restrição à liberdade; redução da autonomia e da autodeterminação; redução de capacidades; fragilização de laços de convivência; rupturas de vínculos e outras tantas situações que aumentam a probabilidade de um resultado negativo na presença de risco (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2012, p. 98).

E, ainda, para as autoras, a vulnerabilidade social, nos países menos desenvolvidos, como o Brasil, está diretamente relacionada à ideia de risco:

[...] frente ao desemprego, à precariedade do trabalho, à pobreza e à falta de proteção social. A noção de risco social é a probabilidade de ocorrência de um evento que cause dano, geralmente de rupturas, como: familiar, violação de direitos, e está associada ao aumento da pobreza, das desigualdades e vulnerabilidades sociais. (CRONEMBERGER; TEIXEIRA, 2012, p. 98)

Assim, quando a entrevistada C relata que o usuário do serviço, antes de ser institucionalizado, vivenciava uma situação de risco, a entrevistada A afirma que:

Sujeito A – hoje temos atendimento dentro do CRAS, né, com família, o PAIF, o Serviço de Convivência e Fortalecimento De Vínculos e eles têm esse propósito de garantir a segurança, acolhimento, evitar que as crianças fiquem vulneráveis a risco, né, a violação, então eu acredito que esses são os meios de garantir a segurança, eu entendo que seria isso.

Para as duas entrevistadas, o serviço visa garantir que os sujeitos não estejam expostos ao risco social, mediante a vulnerabilidade social vivenciada. Compreende-se que é público-alvo da Política de Assistência Social as pessoas ou grupos sociais em situação de vulnerabilidade social, os quais, por condições sociais variadas, encontram-se em condições precárias de vida, expostos a: exploração, redução de liberdade, autonomia, fragilização e/ou ruptura dos vínculos, precariedade ou ausência de trabalho, pobreza, em completa ausência da proteção social. Logo, há uma grande possibilidade de ocorrência de risco social.

Sob essa perspectiva, a garantia da proteção social pela Política de Assistência Social, com a inserção dos usuários em situação de vulnerabilidade social, torna-se um fator de extrema importância, conforme compreendido pelas entrevistadas.

Além do elemento risco, a entrevistada A traz à tona a discussão das seguranças afiançadas pelo SUAS. Para ela, o PAIF e o SCFV têm o propósito de garantir a segurança de acolhida, evitando, assim, a vulnerabilidade e risco social.

A compreensão da entrevistada encontra-se de acordo com a PNAS (2004) e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2014). Para a PNAS (2004), as direções e princípios da proteção social devem garantir não somente a segurança de acolhida, mas também a segurança de renda, convívio ou vivência familiar,

comunitária e social, desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social, e sobrevivência a riscos circunstanciais.

Sendo assim, garantir a segurança de acolhida, segundo a PNAS (2004), é oferecer um serviço com instalação física que proporcione ação profissional, de modo a proporcionar um atendimento adequado, com escuta qualificada, aquisições materiais e sociais ao usuário, com abordagem a partir dos territórios com maior incidência de risco social e uma rede socioassistencial que atenda o território e os usuários em sua integralidade.

Garantir a segurança de renda é assegurar a concessão de benefícios aos cidadãos que se encontram em desproteção social. Assegurar serviços que potencializem a construção ou fortalecimento de vínculos, dentro da perspectiva trazida neste trabalho, é garantir a segurança de convívio ou vivência familiar, comunitária e social. Afiançar a segurança de desenvolvimento de autonomia é proporcionar condições ao usuário, a fim de desenvolver capacidades para o exercício de autonomia, garantindo-lhe protagonismo, liberdade e proteção social. Por fim, garantir os benefícios eventuais em situação de riscos circunstanciais é afiançar a segurança de apoio e auxílio.

Cada serviço socioassistencial tem como aquisições dos usuários as seguranças que devem ser garantidas, de acordo com a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (2014). Com isso, compreende-se que as unidades de serviços socioassistenciais devem garantir as seguranças sociais, proporcionando, conseqüentemente, prevenção e redução dos riscos e vulnerabilidades sociais, e a integralidade da proteção social aos usuários atendidos. Sendo assim, a compreensão dessas seguranças por parte dos trabalhadores e gestores do SUAS é uma ferramenta de criação de estratégias para que sejam efetivadas.

Em relação às dificuldades enfrentadas pelos serviços na garantia da proteção social, a entrevistada relata que:

Sujeito D - eu acho que uma dificuldade muito grande o nosso serviço é emancipação, é a família e às vezes a dificuldade é de emancipar essa família ou a questão do emprego, eu acho que é uma dificuldade muito grande, às vezes os pais não conseguem se emancipar, [...] devia ter algum estudo mediante a isso ou criar o tipo de fluxo. [...] A minha dificuldade hoje no serviço de acolhimento é a emancipação da família.

Nessa fala, a entrevistada destaca a dificuldade de emancipação da família, termo usado corriqueiramente pelos trabalhadores do SUAS e um dos mitos da assistência social, que, conforme supracitado, Pereira (2013) realiza uma crítica ao papel de empoderadores exigido dos trabalhadores do SUAS, pois considera estranha a função de empoderar pessoas e destaca que se exige empoderar para expansão do mercado, buscando, na verdade, “ativar os pobres” para a autossustentação. Observa-se essa vinculação estabelecida na fala da entrevistada quando relata a emancipação possivelmente atrelada à autonomia financeira.

Faz-se necessária a superação, por parte dos trabalhadores e gestores do SUAS, a vinculação da Política de Assistência Social com a função de empoderamento e emancipação. Garantir as seguranças e superar vulnerabilidades não se relacionam diretamente com a inserção no mercado de trabalho, pois, apesar da ausência de trabalho se caracterizar como vulnerabilidade social, conforme citado anteriormente, a inserção no mercado de trabalho não se caracteriza como atribuição dessa política pública. Contudo, pode ser construído um trabalho intersetorial com outras políticas públicas visando esse objetivo.

Observa-se, ainda, que existe uma dificuldade de compreensão das atribuições da Política de Assistência Social, havendo, com frequência, confusão com as atribuições de outras políticas públicas.

Sujeito A – [...] o município não tem onde encaminhar, ela acaba sendo trabalhada dentro do CRAS, mas a gente tem dificuldade enorme nos atendimentos das famílias de promover avanço. Eu acho assim, no momento que as pessoas não têm uma qualificação, torna mais difícil adentrar o mercado de trabalho, a gente sempre fala nas reuniões a importância de qualificar, a questão também de vaga de emprego, temos essa dificuldade. Mas a assistência também, enquanto política, ela é bastante complexa, né, a gente faz as articulações, mas muitas decisões, algumas situações, a gente não dá conta.

A função de qualificar, inserir e encaminhar para o mercado de trabalho aparece como sendo atribuição dessa política pública. Apesar de não ser, a articulação com políticas públicas de emprego e renda, e com os programas de transferência de renda, pode configurar-se como um caminho a ser construído pelos equipamentos da Política de Assistência Social para o atendimento dessa demanda.

Nas falas supracitadas, observa-se uma dificuldade na compreensão da integralidade da proteção social, sendo entendida resumidamente como prevenção

ou, quando se destaca a proteção com inserção nos serviços, a tendência é a focalização no indivíduo, apesar de a política ter, normativamente, rompido com essa perspectiva. Observa-se, ainda, que, quando se ressalta a importância do trabalho social com famílias, há vestígios da perspectiva conservadora, culpabilizadora, com um trabalho de fins meritocráticos. Não obstante, as falas apresentam a importância de garantir as seguranças afiançadas pelo SUAS, o fortalecimento de vínculos e o enfrentamento das vulnerabilidades sociais.

A dificuldade de compreensão da integralidade da proteção social se fez presente nessa entrevista, visto que, apesar de esses termos apresentarem, nas legislações, uma ampliação na incidência, há pouca produção científica a esse respeito. Logo, essa discussão não chega aos trabalhadores, aos usuários, aos gestores, não aparecendo, dessa forma, como consolidada.

Fazendo uso das construções trazidas no desenvolvimento deste trabalho, entende-se que a integralidade da proteção social é definida como um dos cinco princípios organizativos do SUAS, sendo composta pela oferta de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em sua totalidade.

A oferta para garantir a integralidade deve considerar os aspectos objetivos e subjetivos, visto ser primordial reconhecer as necessidades do sujeito, público-alvo dessa política, e o contexto em que este está inserido.

É preciso destacar, outrossim, que a integralidade possui dimensões políticas, administrativas e sociais. Para compreender a dimensão política da integralidade, é preciso entender as intencionalidades da gestão para com as políticas públicas, as maneiras instituídas de governo na sociedade contemporânea e o sistema de proteção estabelecido pelo Estado. Essa dimensão perpassa questões macro, como o projeto político em vigência, mas também está relacionada a decisões/vontades políticas em reconhecer a demanda, priorizá-la, visar a integralidade, implantar ou comprar serviços. Perpassa, ainda, na necessidade de os gestores demonstrarem a importância dos serviços, articularem com as instâncias para fazer convencimento, exercer força política.

A dimensão social perpassa o acesso a todos que dessa política pública necessitarem, a articulação entre prevenção e preservação da vida, e a materialização através da garantia do acesso aos serviços, programas, projetos e benefícios, de modo que os usuários consigam garantir, na integralidade, as seguranças sociais previstas.

E a dimensão administrativa envolve a gestão em âmbitos municipal, estadual e federal, sua organização, articulação dos serviços socioassistenciais e da política social com as políticas econômicas. A organização da administração, dos serviços e ações, abordada com maior destaque no próximo subitem, é deveras importante na efetivação da integralidade da proteção social.

4.3.3 Organização dos Serviços e das Ações

Fator importante para a garantia da proteção social na Política de Assistência Social é a efetivação de dois aspectos: organização da administração dos serviços e organização das ações.

Conforme já apresentado, a Proteção Social é organizada de forma hierárquica, a partir da PNAS 2004, e, conforme o porte do município, são estabelecidos critérios para a rede socioassistencial e equipamentos de proteção social básica e especial.

Ao município de Nanduba/SP, por ser considerado um município de pequeno porte I, é exigido, para atendimento da proteção social básica, o funcionamento do CRAS; para proteção social especial de média complexidade, existem três possibilidades: instalação de CREAS regional através de consórcio; definição de equipe de atendimento no órgão gestor municipal ou instalação de CREAS municipal; para a proteção social especial de alta complexidade, a PNAS define que deve ocorrer de forma regionalizada, por meio de consórcios públicos.

No tocante à regionalização³⁸, deve ocorrer com a participação da União, estados e municípios, a partir de um pacto federativo bem estruturado, portanto, todos os entes federados têm responsabilidade nessa organização. Não obstante, o SUAS exige que, independente do porte do município, este deve estruturar os serviços e a rede socioassistencial, visando atender o usuário em sua integralidade.

Nesse eixo, buscou-se compreender a organização sob a ótica dos profissionais e, com isso, observou-se a organização e a gestão dos serviços, programas e projetos que constituem a rede hierarquizada e territorializada no município de Nanduba/SP.

³⁸ O caderno *Orientações para pactuação da regionalização dos serviços de média e alta complexidade nas Comissões Intergestores Bipartite* – CIB apresenta direcionamentos para essa organização.

Sujeito A - Em relação ao órgão gestor, eu estou atuando, tem eu e o rapaz responsável pelo Bolsa Família e a atendente. Então, assim, a equipe já é um pouco limitada, os trabalhos, todos atendimentos que chega na assistência, a gente tem articulado com todas as outras políticas, então assim, as decisões, a forma de tomar atitude, alguma coisa, a gente sempre chama apoio das outras políticas sociais, a educação, a saúde, o Conselho, o “sujeito B”, que nunca abandona, que é CRAS, a gente tenta resolver em conjunto. Então, assim, em relação ao trabalho, até por falta mesmo de, a questão não só da equipe, mas de não ter toda uma rede, uma estrutura organizacional, a gente busca apoio nas outras e a gente se une para poder dar a resposta para fazer, né, fazer com que se efetive de fato a política, as ações. Pra gente não tomar as decisões sozinha, porque se for pensar em órgão gestor e proteção especial, quem está respondendo na assistência seria minha pessoa, assim, eu, enquanto técnica, só acho que não cabe, não tenho condição para isso, então, todas as decisões, para poder fazer o trabalho. A gente até diferencia como uma minirrede. A gente fala como minirrede, que é esse apoio ainda maior, que já existiria, já é necessário que ele exista, mas aqui ele acaba se efetivado de forma mais presente, de forma efetiva de fato para fazer esses atendimentos. E, aí, todas as ações de proteção social básica são executadas dentro do CRAS, e a proteção social especial de alta complexidade, a gente tem essas parcerias para poder nos atender.

A entrevistada, responsável pelo órgão gestor e técnica da proteção social especial de média complexidade, apresenta algumas questões a serem analisadas, primeiramente no tangente à reduzida equipe para desenvolver o trabalho, também ressaltada pelo sujeito C: “[...] as equipes do município, elas estão um pouco reduzidas e devido a isso apresenta certa dificuldade de garantir a integralidade.”

A entrevistada expressa a ausência de equipe de referência da proteção social especial. A gestora acumula o cargo e exerce dupla função, e essa defasagem de equipe é prejudicial para o desenvolvimento do trabalho exigido à gestão e à proteção social especial de média complexidade.

Para as demais unidades da Política de Assistência Social, a NOB RH/2006 define equipe mínima, sem contemplar o órgão gestor. No entanto, em relação à proteção social especial de média complexidade, em município de pequeno porte I, há algumas orientações, conforme supracitado, e no município isso não vem ocorrendo.

Além da dupla função e da reduzida equipe, pontos indicados pela entrevistada como fatores que dificultam a operacionalização do Sistema Único de Assistência Social, ela destaca a estratégia de articulação com outras políticas públicas, a fim de atender as demandas da Política de Assistência Social, realidade existente no município e decorrente da ausência de equipamentos na rede.

Com a existência de apenas duas unidades da Política de Assistência Social no município, o CRAS e o órgão gestor, bem como a articulação com outras políticas públicas, por exemplo, educação e saúde, fazem-se necessárias. Apesar dessa articulação intersetorial ser prevista por essa política pública, no município de pequeno porte I, torna-se ainda mais necessária, visto que a insuficiência de profissionais e de equipamentos ocasionam uma ineficiência no atendimento as demandas.

A construção da denominada “minirrede”, pela entrevistada, é a formalização dessa estratégia de articulação:

Sujeito A – acho que a complexidade das problemáticas que foi aparecendo no município e a dificuldade, né, de não ter uma equipe, não ter o espaço formalizado, equipe de proteção especial, então vendo a dificuldade das demandas que estavam se apresentando a gente viu que seria uma forma de unir força, de estar reunido todas as políticas, e fazer um processo democrático e construtivo pra intervir nas demandas apresentadas. E também a questão do relato em ata que é uma forma também de formalizar, não ficar só uma reunião por si só e se perder, então é um documento para as pessoas terem mais compromisso, realmente, fazer parte de uma decisão, de auxiliar no processo de construção e de decisão.

A entrevistada relata que, devido às demandas caracterizadas para serem atendidas pela proteção social especial de média complexidade, foi necessário construir a articulação entre os serviços, estabelecer parcerias com demais políticas, para a construção de respostas efetivas. Ela ainda ressalta a organização de uma reunião, com ata, visando legitimar essa estratégia.

Tal estratégia pode ser denominada como intersetorialidade, termo que traz à tona o conceito da complementariedade, já que nenhuma política pública tem em si a resolutividade das demandas, conforme Sposati (2009, p.45):

Intersetorialidade – é outro princípio organizativo da Política de Assistência Social que requer parâmetros. Sob a concepção de ser uma política processual ou transversal às demais, é entendida por alguns como uma área sem resolutividade própria, um território de passagem, a porta de entrada para outras políticas. A intersetorialidade é tão substantiva para a assistência social como o é para as demais políticas, ao se considerar que nenhuma delas guarda resolutividade plena em si mesma. Deve ser, então, construída, uma relação de complementaridade entre as políticas.

A autora materializa a fala expressa pela entrevistada, enfatizando que a Política de Assistência Social e as demais políticas não conseguem responder

sozinhas às demandas postas. Sposati (2009) ressalta, no entanto, que a assistência social possui sua própria setorialidade, sendo necessária uma relação de complementaridade entre as políticas públicas.

Um instrumento importante da intersectorialidade é a articulação da rede social, que, tal como a da rede socioassistencial, fortalece reciprocamente e favorece o melhor funcionamento de cada elemento existente nela, a troca de informações, recursos e bens existentes, auxilia na construção e no alcance dos objetivos com maior facilidade, potencializando o melhor atendimento ao indivíduo.

Apesar de, no município, existirem apenas dois equipamentos da Política de Assistência Social, a entrevistada relata a parceria existente com a proteção social especial de alta complexidade, um equipamento externo, localizado em outro município. A respeito dessa parceria, destaca-se:

Sujeito A – são parcerias financeiras.

Sujeito C – na instituição de acolhimento de idosos, é através de termo de colaboração, firmado anualmente, vem um total fixo por idoso acolhido, então para isso é destinado uma certa quantidade de vagas para estar ofertando esses serviços. Hoje eu atendo três idosos de Narandiba, e tem o valor *per capita* para ser repassado. Funciona assim, a partir do momento que eu tenho o termo firmado, eu tenho que ter uma vaga separada para o município de Narandiba, eu tenho três idosos do município, mas tenho condições de atender mais idosos, se caso venha outra necessidade e eu puder estar acolhendo e for demanda, eu tenho condições de acolher.

Sujeito D – Nós também pactuamos o termo anual, né, termo de colaboração, anteriormente não era *per capita*, né, era um salário mínimo e uma vaga, agora a gente trabalha com *per capita* também, cada acolhido é uma *per capita*. E a partir do momento que é feito o termo de colaboração, uma vaga é garantida. Ah, mas se eu preciso acolher mais uma adolescente e uma criança, aí é mais uma quantia *per capita* que tem que ser disponibilizada.

Os sujeitos relatam como ocorre a parceria mencionada pela gestora, destacando ser financeira, firmada através de termo de colaboração entre a prefeitura e a unidade que disponibiliza o serviço de proteção social especial de alta complexidade, possuindo um valor *per capita* por acolhido/institucionalizado.

Embora, conforme supracitado, a PNAS define que, nos municípios de pequeno porte I, a oferta de serviços de proteção social especial de alta complexidade deve ocorrer de forma regionalizada, através de consórcios públicos, no município pesquisado essa oferta é realizada com a compra de serviços da região, sendo uma instituição não governamental, localizada no município circunvizinho, que realiza uma

parceria financeira através de um termo de colaboração. O termo de colaboração, segundo a Lei nº. 13.019 de 31 de julho de 2014³⁹, é um:

[...] instrumento por meio do qual são formalizadas as parcerias estabelecidas pela administração pública com organizações da sociedade civil para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco propostas pela administração pública que envolvam a transferência de recursos financeiros.

Ou seja, nesse município, a oferta não é realizada de forma regionalizada, por meio de consórcio público, mas sim de uma parceria da administração pública com uma organização da sociedade civil. Essa estratégia é uma realidade na região, a própria unidade atende, ainda, outros municípios e, apesar de não possuir consórcio conforme previsto, é uma alternativa para os municípios que não possuem porte e/ou recursos financeiros/humanos para estruturar esses serviços.

Quanto a essa forma de organização dos serviços, Sposati (2009, p.16) critica o que denomina de “princípio da subsidiariedade”:

[...] isto é, o Estado deve ser o último e não o primeiro a agir. Nesse sentido, opera a assistência social sob o princípio de solidariedade como ação de entidades sociais subvencionadas pelo Estado. Sob essa ótica não há interesse em ter recursos humanos estatais ou fortes regulações para a inserção de entidades na rede socioassistencial.

A autora destaca que o Estado se utiliza dessa estratégia de subvenção⁴⁰ a entidades, para se eximir de sua responsabilidade, deixando-a a cargo da instituição não governamental, que deve organizar o serviço socioassistencial, a contratação de recursos humanos, a administração de espaço físico e demais necessidades para a operacionalização dos serviços. Essa forma de organização pode também estar relacionado com a trajetória da assistência social que, historicamente, foi operacionalizada por instituições filantrópicas.

Não obstante, conforme destacado anteriormente, além da organização da administração dos serviços, é necessário compreender a organização das ações.

³⁹ Essa lei, conhecida como marco regulatório das organizações da sociedade civil, regulamenta o regime jurídico das parcerias entre administração pública e as organizações da sociedade civil.

⁴⁰ De acordo com a Lei nº. 4.320 de 17 de março de 1964: Art. 12. [...] § 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; [...].

Sujeito C – Aí, a partir do momento que o município vê a necessidade do acolhimento de um idoso, eles vão realizar visitas, realizar acompanhamento e solicitar o serviço de acolhimento. É realizada a visita e, caso haja necessidade, aí existe essa intervenção entre entidade e órgão gestor.

Sujeito D – o nosso caso é parecido, a única diferença é que o Conselho Tutelar do município de Narandiba encaminha criança para o serviço de acolhimento, através de um relatório judiciário que também aprova e esse acolhimento acontece.

O Sujeito C destaca a visita, o acompanhamento e a solicitação para inserção no serviço de acolhimento, além de citar a articulação entre a instituição e o órgão gestor. Já o sujeito D ressalta que as ações são organizadas da mesma maneira, porém, devido ao seu usuário ser criança/adolescente, é necessário o encaminhamento do Conselho Tutelar e das providências do Poder Judiciário. Essa é a forma com que esses sujeitos compreendem a organização das ações ofertadas. Com isso, no próximo item, serão abordados esse fluxo e a maneira como ocorre a materialização dos processos de referência e contrarreferência no município.

4.3.4 A Materialização do Processo de Referência e Contrarreferência

Para analisar a articulação dos níveis de complexidade da proteção social de assistência social a partir da função de referência e de contrarreferência na operacionalização dos serviços socioassistenciais no município estudado, foram direcionadas perguntas que buscassem compreender esse processo no município.

Sujeito B – Do CRAS para órgão gestor, ou seja, a proteção especial de média é via ofício, a gente encaminha ofício para “sujeito A” e informa, né, ou então em reuniões, e aí a rede também, né, a gente coloca na rede. A gente tem a rede, né, de todos os setores e também depois a gente tem uma minirrede que a gente senta entre o serviço social junto com o serviço social na educação e o serviço social da saúde.

O sujeito B ressalta que a articulação do nível de proteção social básica para a proteção social especial ocorre através de encaminhamento de ofício ou de reunião de rede ou de “minirrede”.

No tocante à referência para a alta complexidade:

Sujeito B – do CRAS e da Alta, o familiar vem até a gente, né, a gente faz o acompanhamento da família, identifica a demanda e encaminha

para instituição e na “Minha Casa⁴¹” também, geralmente, o Conselho Tutelar às vezes nem notifica, então, assim, quando a gente passa a saber, a criança e o adolescente já estão na instituição (risos).

A entrevistada ressalta que o acompanhamento ocorre quando a família realiza a procura espontânea e, a partir do acompanhamento, encaminha para o acolhimento, destacando ainda situações nas quais o acolhimento é feito pelo Conselho Tutelar sem que a rede seja notificada previamente.

A procura espontânea é uma das maneiras de inserção da família no serviço, contudo, entende-se que, quando a família se encontra em acompanhamento por algum órgão da rede, as unidades necessariamente deveriam estar articuladas para acionarem os serviços necessários.

Observa-se que existe uma necessidade de formalização através de ofício por se tratar de demanda da proteção social especial, pois a maioria das demandas é acompanhada pelo Poder Judiciário ou o Ministério Público. A entrevistada destaca, ainda, a presença de uma rede social e uma “minirrede” composta por assistentes sociais das diversas políticas públicas presentes no município.

Nas duas falas da entrevistada, é repetida a palavra “encaminhamento”, tomada, muitas vezes, como sinônimo de referência e contrarreferência, tornando-se a única ferramenta para a efetivação dessa função.

Um dos maiores problemas em relação a esse entendimento é que, além da redução da função, pode-se compreender que, quando a família é encaminhada a outro órgão, a unidade que realizou o encaminhamento se desresponsabiliza desta, desconsiderando as demandas conjuntas.

Sujeito D – [...] o conselho identifica, no fluxo dele, qual a situação atual dessa criança ou desse adolescente, que é a necessidade de um acolhimento, quando acontece emergencial, o Conselho Tutelar traz diretamente para o serviço de acolhimento, quando é um caso que já está sendo discutido na rede, a rede analisa tudo, aí já faz um relatório e a promotora pede para acolher a criança, né, mas a gente também já trouxe emergencial para nós também, mas a nossa quem faz esse papel de trazer a criança ou adolescente é o Conselho Tutelar parte dele, né, é competência desse órgão. [...] assim, primeiro passo, acolheu uma criança emergencial, o Conselho Tutelar trouxe para instituição judiciária, aprovou, gera guia de acolhimento, aí qual que é o primeiro passo, é o PIA, né, o plano de atendimento dessa criança ou adolescente, a gente se reúne com a rede de Narendiba juntamente com o serviço de acolhimento e o judiciário, e aí a gente vai voltar às

⁴¹ Nome da instituição que presta Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes.

estratégias, um plano para família, um plano para criança ou adolescente, ali a gente começa a articular, e aí a gente faz um monitoramento, precisou, a gente faz uma reunião, como que tá a mãe, a mãe já está apta, a mãe tá sendo trabalhada, a mãe está em condições de receber essa criança, a gente vai trocando as informações e melhorando a cada dia mais para emancipação da criança ou adolescente. Narandiba é um município que quase não acontece acolhimento, a gente tá, hoje, com a (nome da adolescente), mas devido, né, às problemáticas dela, ela teve que ser transferida para outra clínica, para uma clínica, só que ela ainda é do serviço de acolhimento, ela faz parte de nossa né, é uma acolhida que é nossa ainda, então hoje ela é do município de Pirapozinho⁴² e do município de Narandiba também, e essas articulações também agora. A gente faz muito com o “Sujeito A”, a gente liga para qualquer dificuldade, onde ela sempre nos atende, sempre tá solicita a resolver a situação que está acontecendo. E agora no município teve que fazer um financiamento porque a vaga era social e a clínica agora não quis mais custear, então, hoje, Narandiba tem que arcar com a mensalidade do serviço de acolhimento e mais a mensalidade da clínica onde a adolescente se encontra.

O sujeito D apresenta outro processo a respeito da referência e contrarreferência entre CRAS e o Serviço de Acolhimento Institucional Para Crianças e Adolescentes: destaca que o Conselho Tutelar identifica a demanda a partir de fluxo próprio; informa as duas formas de acolhimento e enfatiza a necessidade da análise da rede para a efetivação do acolhimento; ressalta a existência de uma reunião em rede com os equipamentos envolvidos para a construção de estratégias, do Plano Individual de Atendimento – PIA e do Plano de Acompanhamento Familiar; enfatiza que, posteriormente, ocorre o monitoramento e, quando necessário, é realizada outra reunião, fato esse desconsiderado pela entrevistada B, para a qual, na maioria dos acolhimentos, a unidade é informada posteriormente. Essa diferença de respostas enfatiza a inexistência de fluxos e estratégias em conjunto para o atendimento das demandas.

O sujeito D ressalta dois outros instrumentos importantes para a função de referência e de contrarreferência, o PIA⁴³ e o Plano de Acompanhamento Familiar, os deveriam ter sido apontados nas demais falas, visto serem fundamentais para a integralidade da proteção social. Construir esses instrumentais, juntamente com a

⁴² A distância entre Narandiba/SP e Pirapozinho/SP é de 15 quilômetros.

Distância entre Narandiba e Pirapozinho. Disponível em: <www.rotamapas.com.br/distancia-entre-narandiba-e-pirapozinho>. Acesso em: 25 fev. 2021.

⁴³ Para o atendimento no Serviço de Acolhimento Institucional de Criança e Adolescente e nos atendimentos aos adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa.

família, em um processo participativo e socioeducativo, potencializa a compreensão do sujeito inserido em seu contexto, as suas demandas e perspectivas.

Outra questão levantada pela entrevistada é que, no município estudado, há poucos acolhimentos de criança e adolescente, e a relação é direto com a gestora, sendo a articulação realizada através de telefone, conforme expresso, também, pelo Sujeito C:

Sujeito C – e depois, na verdade, a gente vai seguir acompanhando o idoso e a família, no caso, o município teria que seguir acompanhando a família, quando a gente precisa de alguma informação a gente que vai entrar em contato com as meninas.

Dado importante é a presença da personificação da referência e da contrarreferência, que pode ser empecilho para a efetivação da função supracitada. As alterações de profissionais podem ocorrer devido a novas contratações, transferências, demissões, aposentadorias. Tais fatos são corriqueiros nos serviços, logo, a personificação dificulta o trabalho, pois a saída de um profissional vai, tendencialmente, fragilizar o trabalho de articulação. Sendo assim, a formalização de protocolos e fluxos são fundamentais à garantia da materialização dos processos de referência e contrarreferência.

A respeito da formalização do fluxo, os entrevistados informaram que:

Sujeito B – Eu entendo que é formalizado.

Sujeito C – na verdade, o que o “Sujeito B” fala que é formalizado, é formalizado em termos, né, tem o termo, aí, no termo fala, vai pra um, vai pra outro. No termo, é isso, pra instituição vem encaminhado do CRAS ou do órgão gestor, segue por esse caminho, mas não tem aquele desenhinho de fluxo que a gente está acostumada a ver.

Apesar de o Sujeito B informar que há um fluxo personalizado, o Sujeito C destaca não se tratar de formalização, mas existência do termo, o qual direciona os atendimentos. No entanto, para melhor compreensão, o termo citado foi solicitado e nos foram entregues, para análise desta pesquisa, dois termos⁴⁴, o “Termo de ciência e notificação do repasse ao terceiro setor”, firmado pela Prefeitura Municipal e a instituição, e o “Termo de colaboração entre as unidades”, não existindo qualquer menção a fluxos e protocolos dos serviços.

⁴⁴ Documentos elaborados pelo município de Nanduba/SP para formalização e legalização dos repasses de subvenção.

Ainda durante a entrevista, os sujeitos foram questionados quanto aos protocolos, instrumentais e/ou demais ferramentas utilizadas para a materialização dos processos de referência e contrarreferência.

Sujeito A – Conforme vão apresentado as necessidades, as demandas, a urgência de reuniões, a gente faz o contato, vai conversando, e conforme sendo, dependendo da gravidade, a gente reúne a rede. Não tem nada agendado, a gente acaba atuando de acordo com que vai aparecendo a demanda, a necessidade, a urgência, a gente não tem uma agenda. Conforme vai aparecendo a necessidade, a gente vai fazendo os contatos.

Sujeito B – não tem protocolo.

As entrevistadas ressaltam que não existe qualquer formalização ou sistematização do trabalho, sendo realizados contatos e/ou reuniões de acordo com a necessidade. Essa relação informal e pessoal, como também relatado anteriormente, são barreiras para a efetivação do processo.

Para a consolidação dos processos de referência e contrarreferência, são necessários alguns itens fundamentais, o PIA e o Plano de Acompanhamento Familiar, instrumentais basilares para o processo. Para além disso, é necessário que o processo seja formalizado através de protocolos que expressem, juntamente com os fluxos, quais procedimentos devem ser tomados, quais serviços devem ser acionados para determinada demanda e como deverão ocorrer as relações entre as unidades de atendimento à família/ ao indivíduo. Esses itens são fundamentais, não se constituem mera burocratização, são instrumentos que contribuem com o acesso e a qualidade no atendimento ao usuário, essenciais para a proteção social.

Não obstante, conforme observado nas falas supracitadas, existem caminhos que já são percorridos pelos serviços nos atendimentos às famílias:

Sujeito C – Aqui na Instituição de acolhimento, só é realizado o contato com idoso, atendimento ou visita, ou com a família, após o relatório de acompanhamento do CRAS. O CRAS deu o atendimento para o idoso, depois disso que vai entrar a instituição de acolhimento, no caso, se vier o familiar me procurar, eu tenho que orientar ele a estar procurando o serviço do município dele, no caso, Narendiba. Segue-se por esse modo, eu não posso atender um idoso ou familiar sem a solicitação do município, eu posso realizar orientação e pedir para ele estar procurando o município.

As falas apresentam a existência do caminho comumente percorrido, apontam os órgãos a serem acionados, os procedimentos a serem tomados, porém a

informalização dessa construção, em um sistema público e de proteção, abre precedentes para: haver lacunas no atendimento das unidades; a espera de uma unidade pelas providências de outra, sem que cada serviço tenha total compreensão das necessidades de respostas a serem construídas; ocorrerem ações iguais e/ou parecidas concomitantemente.

Além dos caminhos estabelecidos, mesmo que de maneira informal, a entrevistada A, reiterando a fala da entrevistada B, relata a existência de reuniões da rede social.

Sujeito A – no ano passado, a gente conseguiu fazer as reuniões até de forma periódica, uma vez no mês, todo mês a gente se reunia no grupo na rede, né, aí estavam todas as políticas, então, pra fazer uma discussão mais ampla, e quando tinha caso específico, então, a gente filtrava, geralmente, ficava sempre educação, assistência e saúde, e a gente fazia essa reunião também para fazer a discussão do caso e eram relatados em ata. A gente construiu, conseguiu elaborar um documento em ata e todas as reuniões discutidas em rede a gente fazia uma ata e todas assinavam, né, para poder ficar um documento.

Ela relata que, no ano de 2019, eram realizadas reuniões da rede social, com discussões mais amplas. Nos “casos” específicos, havia reuniões da Política de Assistência Social juntamente com as políticas sociais de educação e saúde.

A reunião em rede social é de extrema importância para potencializar as trocas de conhecimento, saberes entre os membros das diversas políticas sociais. Por isso, é necessário estabelecer reuniões para planejamento e discussões de demandas específicas. Essas reuniões precisam ocorrer de maneira macro, ou seja, com toda a rede social, com a presença das diversas políticas públicas do município, de modo a planejarem a respeito de demandas existentes, fluxos e protocolos que perpassam transversalmente as diversas políticas. Contudo, é imprescindível, também, a realização de reuniões da rede socioassistencial, com vistas à articulação, ao planejamento e à construção da proteção social estabelecida por essa política pública.

É preciso que sejam construídas normativas que direcionem a construção dos fluxos, de modo a nortear os municípios, os quais, dentro de suas realidades, das particularidades municipais e regionais, possam realizar as suas construções.

No que se refere à rede socioassistencial, um fator importante encontrado nas falas das entrevistadas é que, mesmo quando ocorrem as reuniões e articulações entre os serviços socioassistenciais, as unidades de atendimento dos serviços de alta

complexidade não são consideradas, conforme expresso pela gestora quando questionada sobre a participação das unidades de nível de complexidade especial de alta complexidade: “Não, não, só as que eram de casos específicos.”

Os técnicos não são convidados para as reuniões existentes de articulação da rede social e/ou socioassistencial, o que, juntamente com falas anteriores, reforça a compreensão de que a parceria estabelecida com as unidades se resume ao fator financeiro, não sendo estas consideradas integrantes da rede. Contudo, pensar um sistema de proteção que vise à integralidade da proteção não pode, em hipótese alguma, desconsiderar nenhum dos seus componentes, principalmente, em localidades com essa especificidade, a regionalização.

A construção de estratégias do Sistema Único de Assistência Social, conforme previsto nas normativas, precisa, necessariamente, ter articulação de todas as unidades socioassistenciais, pois possibilita a efetivação do trabalho. Todavia, os contatos não podem se resumir na resolução de “casos”, é necessário que a vinculação das unidades esteja para além da construção de resposta para uma demanda de uma família e/ou indivíduo.

A gestora foi, igualmente, questionada se o município consegue se adequar às legislações e diretrizes a respeito da hierarquização por níveis de complexidade, da articulação e da função da referência e da contrarreferência.

Sujeito A – eu tenho uma compreensão dentro do órgão gestor que eu estou respondendo pelas duas proteções, especial e básica, mas assim, a comunidade assim é difícil entender, porque a gente não tem equipe, né, que eu acho que é importante, fundamental, ter profissional referenciado, a gente acaba não tendo, a questão do serviço de proteção social especial, infelizmente, é muito limitado, fica mais em uma resposta de documentação, serviço de fato acaba ficando em segundo plano na execução, então eu acho que falta ser melhorado muita coisa aqui, a política aqui dentro do município, nós temos proposta, teve concurso o ano passado, temos proposta de montar a equipe completa do CRAS e, no órgão gestor, tem seis meses que foi contratado uma técnica que está auxiliando, mas ainda está em organização.

Em sua fala, ela expressa algumas dificuldades para o município cumprir com as determinações legais: a reduzida equipe no órgão gestor e a ausência de equipe exclusiva para a proteção social especial de média complexidade reduzem o trabalho ao emergencial e ao operacional, e os atendimentos exigidos pelo serviço socioassistencial não são desenvolvidos. A dupla função exercida pela profissional e

a inexistência de equipe específica para proteção social de média complexidade, conforme supracitado, acarreta uma ineficácia na efetivação do serviço, com a inexistência de trabalho social com famílias⁴⁵ e acompanhamento efetivo, reduzindo o trabalho às estruturas burocráticas. Além dessa dificuldade expressa, a entrevistada relata outros desafios para a efetivação da função de referência e de contrarreferência:

Sujeito A – eu acho que é o que as meninas falaram mesmo, a questão da equipe técnica é fundamental, se a gente for entender que no órgão gestor a gente tem um profissional respondendo, gestor, técnico, proteção básica e especial, eu até brinquei em uma reunião com as meninas, eu não sou nada disso (risos), vou respondendo e a gente vai construindo junto e conseguindo atender a necessidade da família, porque é inviável, né, vai apagando fogo, viramos bombeiras apagando fogo, muitas vezes, a gente não consegue, a questão do fluxo, da referência, contrarreferência, pra fazer um planejamento, um plano, a gente faz na hora que aperta, está chegando prazo finalizando, a gente senta, corre. Vai acontecendo na correria do dia a dia, tem também o plantão social no órgão gestor, ai vai acontecendo, ai só tem um técnico, tudo que chega tem que dar resposta, aí ficam essas angustias, aí onde a gente recorre às reuniões de rede que ajudam muito nesse processo que a gente consegue dividir, colocar em pauta algumas problemáticas, onde todos dividem a responsabilidade, então a rede é até um pedido de socorro, pra não ficar o “sujeito A” para decisão, de uma série de situação que realmente é inviável, não consegue executar a política dessa forma, a gente até executa, mas assim limitado né.

Ela destaca que os fatores de ausência de equipe na proteção social não prejudicam apenas essa demanda, mas acarretam consequências para as demandas da gestão e a realização de atendimento ao usuário demandatário dos benefícios eventuais⁴⁶, nesse município, gerido pelo órgão gestor. Ela ressalta que o trabalho se reduz ao emergencial, ao cumprimento de prazos, afirmando-se a característica emergencial da política pública dentro do sistema capitalista contemporâneo que, estrategicamente, mantém políticas minimalistas, residuais, seletivas e focalizadas.

⁴⁵ De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2014), o trabalho social com famílias na proteção social básica deve ser realizado pelo Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; na proteção social especial de média complexidade, através do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – PAEFI. Contudo, todos os demais serviços socioassistenciais previstos complementam ou perpassam o trabalho social com famílias.

⁴⁶ Nesse município, os benefícios eventuais são administrados e concedidos no órgão gestor em regime de plantão social.

A entrevistada visualiza as reuniões de rede como uma alternativa, na qual é possível a construção de respostas de forma coletiva, ampliando, por conseguinte, a execução da Política de Assistência Social. Essa fala reitera a importância da articulação em rede das políticas sociais e da Política de Assistência Social.

Sob essa perspectiva, Maciel (2016, p.7) enfatiza que:

[...] há uma permanente revisão do processo de organização do trabalho no campo da assistência social e que o mesmo envolve reconhecer e ser reconhecido por outras políticas setoriais, por diferentes saberes e não se limita a uma ou outra política, uma vez que consolidar o processo de construção de uma sociedade justa e igualitária envolve um olhar integral, integrado e transversalizado na perspectiva de garantir direitos ao cidadão.

A autora reforça a compreensão da entrevistada, entendendo a necessidade da transversalidade da Política de Assistência Social com as demais políticas públicas, a fim de, articuladamente, poderem construir a integralidade da proteção social.

Observa-se que a gestora possui uma visão mais ampliada em relação às dificuldades da integralidade da proteção social. Cada profissional, possivelmente, devido à rotina de trabalho e às demandas emergentes, visualiza apenas os fatores relacionados à sua unidade de trabalho, há uma fragmentação na visão do trabalho e das necessidades dos indivíduos/famílias.

A entrevistada D também relata em quais aspectos considera que a incompletude dos serviços disponibilizados dificulta na garantia da integralidade da proteção social.

Sujeito D – Quando um acolhido meu precisa de um atendimento mais específico que a rede não tem essa capacidade, é complicado a viabilização desse direito dele, às vezes, ele precisa ser passado para os profissionais que a gente não tem na rede e então demora um pouquinho. Primeiro, tem que articular com município, depois o município não consegue, a gente tem que passar para o judiciário, então, esses dois fatores, eu acredito, que não atinge a integralidade da proteção do usuário.

Ela relata que, quando a criança e/ou adolescente necessita de algum atendimento inexistente na rede municipal, deve-se realizar a solicitação para que o município arque com os custos da contratação do serviço e, quando este não consegue garantir o direito a esse público, apesar de se configurar como prioridade

absoluta, inclusive pelos serviços de proteção social na Política de Assistência Social, recorre-se ao Poder Judiciário.

Por ser um município de pequeno porte, não possui uma rede com equipamentos especializados nas diversas políticas públicas e precisa utilizar equipamentos de outros municípios, assim como ocorre com o serviço de proteção social especial de alta complexidade.

Quando as demandas não conseguem ser supridas pelo município, ocorre a judicialização da questão social, aciona-se a justiça para a efetivação dos direitos, demonstrando um descomprometimento do Estado para com a mesma: “A precarização das políticas sociais impulsiona a crescente demanda ao Judiciário de solicitações vinculadas à garantia dos direitos, caracterizando processos de judicialização” (MIOTO; PRÁ; WIESE, 2018, p. 11). Com o acirramento da política neoliberal, a configuração das políticas públicas gera um descompasso intencional no atendimento aos direitos, restringindo o acesso de uma pequena parte da população aos serviços sociais.

Além da questão da judicialização, é necessário compreender, na fala da entrevistada, que o judiciário aparece como um órgão apartado da rede. No entanto, a rede social deve ser composta de todas as organizações governamentais e não governamentais, para que, conjuntamente, desenvolvam um trabalho de atendimento integral daquele território, prioritariamente, da população em situação de vulnerabilidade social. Sendo assim, o Poder Judiciário e o Ministério Público devem ser partícipes da rede social do município.

Outra questão apresentada aos entrevistados a respeito da materialização do processo de referência e de contrarreferência foi em relação à implicação do porte do município na operacionalização dessa função.

Sujeito B – eu acredito que dificulta, até porque é de pequeno porte, mas a demanda hoje, a gente tem demanda de proteção especial, então, assim, não temos técnicos referenciados, nessas outras proteções que seria de especial e aonde que dificulta bastante até o entendimento de outros, de outros setores, de outras pessoas também.

Sujeito C – para nós, como nossa referência vem através do CRAS e através do órgão gestor com nosso relacionamento, eu acho que tá tranquilo, ainda para em questão de se relacionar com os setores, né, porque o “Sujeito A” referenciando a proteção especial e o “Sujeito B”, a proteção básica, eu acho que aí a gente ainda consegue se comunicar de uma forma tranquila, mas eu enquanto instituição, né. Na verdade, eu acho que até poderia ser, né, questão do tamanho do

município, a questão da complexidade do município, a gente ainda brinca que trabalhar com o município de Narandiba ainda vem sendo uma forma bem tranquila, né, para gente a referência que tem, os contatos que você precisa, então é sempre de uma forma bem tranquila de se relacionar.

Sujeito D – Ah, eu não vejo muita dificuldade também não de trabalhar com município de Narandiba, porque eu vejo que tem uma parceria, né, é positivo, seria muito interessante se cada município tivesse seu serviço, mas como é de pequeno porte não atinge, não tem possibilidade, eu penso dessa forma.

O Sujeito B, profissional do CRAS, considera o porte do município como um fator dificultador da efetivação da função de referência e contrarreferência, devido às limitações de equipe técnica e as complexidades das demandas. As entrevistadas C e D, em contrapartida, não consideram o porte do município como empecilho, enfatizando o bom relacionamento, a facilidade de comunicação e a parceria, embora o Sujeito D destaque que consideraria importante cada município possuir o seu serviço.

Os fatores apresentados como facilitadores da função de referência e de contrarreferência, novamente, perpassam pela personificação dos serviços. Entretanto, é necessário superar a ideia de utilizar as relações sociais como alicerces para a efetivação da função de referência e de contrarreferência, devem-se formalizar os processos, sistematizar as articulações, pactuar objetivos, efetivando, assim, a integralidade da proteção social.

É de extrema importância refletir a respeito dos desafios para a efetivação da função da referência e da contrarreferência, de modo a compreender quais lacunas impedem que a integralidade seja efetivada. Contudo, para além de reconhecer os desafios, devem-se identificar quais caminhos podem ser construídos como novas saídas para a efetivação dessa função.

Sujeito D – eu acredito que deveria ter uma ampliação dos recursos humanos, mediante a ampliação dos recursos humanos, poderia começar articular o fluxo, referência, contrarreferência, de uma forma que eles conseguiriam construir com êxito, porque um profissional fica em dois, três serviços, é complicado, né, então acredito na ampliação dos recursos humanos.

Sujeito B – o que o “Sujeito D” acabou de falar também, é recursos humanos hoje o que mais pega, né, é igual eu falei, assim, a gente tava começando a ter uma equipe quase completa e voltou novamente da estaca zero, assim, ficou novamente somente eu e (nome da psicóloga) de novo, né, então, assim, para a gente tá fazendo um serviço mais atuante fica complicado, ainda mais quando eu fico como técnica e coordenadora, né, e (nome da psicóloga) como psicóloga

então assim, para nós, é difícil a questão do RH mesmo, para conseguir fazer um serviço mais efetivo.

Sujeito C – eu acho que vai por essa linha mesmo, a dificuldade de profissionais no serviço.

Sujeito A – Eu acho que a ampliação de profissionais ajudaria muito, repensar, dar mais qualidade ao serviço, propor, elaborar, fazer planejamento, para fazer a referência e contrarreferência, precisa de ter técnicos capacitados para executar, mas precisa em números também desses profissionais, os números que a gente está trabalhando, que nem o “Sujeito B” comentou, estamos com duas pessoas aqui no CRAS e duas no órgão gestor para responder todas as demandas do município, acaba respondendo pontual, na medida do possível, não consegue planejar, ir além. E nós temos acompanhado bastante caso de proteção especial, já não é de agora, faz alguns anos que a gente tem a evolução de bastante caso que está exigindo profissionais mais qualificados ainda, eu e o “Sujeito B”, a gente sempre consegue conversar e articular juntas e, aí, rede novamente, minirrede, né, onde a gente busca propor, construir alguma resposta, mas é gritante essa questão, nós até elaboramos ano passado, mas infelizmente não conseguiu aprovar, mandar pra Câmara, para montar nem que fosse uma equipe referenciada de proteção social especial, um assistente social, psicólogo, justamente para fazer esses atendimentos, pois como essa demanda é complexa, fica inviável, não é de competência do CRAS e ele também não tem condição hoje de executá-la e também não é responsabilidade do CRAS, é do órgão gestor, mas, como eu comentei, órgão gestor, “Sujeito A”, agora tem uma assistente social lá, mas tá auxiliando no plantão, não conseguimos ainda sentar e elaborar um plano que ela pudesse auxiliar e já dividir pra deixar ela, como na média complexidade, por exemplo. Eu acabo fazendo, eu fico com a parte mais burocrática de responder a documentação, né, porque muitas vezes tem que fazer relatórios e o CRAS acaba executando um pouco essa, para não deixar a criança, né, a pessoa sem atendimento aí.

As profissionais realizam uma análise crítica a respeito dos complicadores para a realização da função supramencionada, retomam a questão dos recursos humanos, dificultador ressaltado diversas vezes durante a entrevista, destacando a execução de dupla função e sobrecarga de trabalho.

Conforme expresso por Couto *et al.* (2011, p.57),

A questão dos recursos humanos é um desafio para toda a administração pública, mas assume características específicas na assistência social, pela sua tradição *não política*, sustentada em estruturas institucionais improvisadas e reduzido investimento na formação de equipes profissionais permanentes e qualificadas para efetivar ações que rompem com a subalternidade que historicamente marcou o trabalho na área. Acresce-se a isso a realidade da maioria dos municípios brasileiros que, sendo de pequeno porte, conta com frágeis estruturas institucionais de gestão, rotinas técnicas e administrativas incipientes e recursos humanos reduzidos e pouco qualificados.

Mesmo após dez anos da constatação das autoras, a defasagem de profissionais ainda é apresentada pelas entrevistadas como sendo um desafio para a administração pública em geral, porém com características específicas na Política de Assistência Social, sendo ainda mais presente nos municípios de pequeno porte, como o estudado.

Pensar estratégias para superação desse desafio é necessário para a gestão dessa política, haja vista que a insuficiência de recursos humanos reduz, ainda mais, a capilaridade do trabalho socioassistencial, não garantindo a proteção social ao público-alvo dessa política.

Os profissionais apresentam alguns impeditivos para o município conseguir cumprir com as determinações legais e levantam aspectos, de grande relevância, que dificultam a garantia da integralidade da proteção social. Contudo, essas angustias devem ser transformadas em ações efetivas, realizando-se articulações políticas a partir das necessidades vivenciadas. As questões devem ser levadas aos Conselhos de Direitos e de Políticas Públicas, e ao Prefeito Municipal, podem ser transformadas em propostas nas Conferências Municipais; essas e outras estratégias devem ser construídas, a fim de haver pressão política e as ações se tornarem efetivas.

A elaboração de indicadores, sistematização de dados e monitoramento do trabalho auxiliam na construção de informações, podem subsidiar os planos municipais e facilitar a estruturação de estratégias políticas. A gestão de informação é fator importante para a gestão do Sistema Único de Assistência Social, por isso a operacionalização da vigilância socioassistencial, outra função vinculada à gestão do SUAS, é fundamental à sistematização e à análise de dados, gerando subsídios para decisões e planejamento.

A consolidação do SUAS exige a efetivação da regulação e a gestão do trabalho. No município estudado, para as entrevistadas, a consolidação da equipe de proteção social especial no órgão gestor, cumprindo com a determinação das normativas, auxiliaria na efetivação da integralidade da proteção social.

A gestão, a organização (serviços e ações) e condições para o trabalho são importantes na organização da referência e da contrarreferência. A válvula motriz da Política de Assistência Social são os trabalhadores do SUAS, por conseguinte, a estruturação de equipes nas unidades de assistência social, a educação permanente e a qualificação dos trabalhadores são itens previstos nas normativas e imprescindíveis para a consolidação da proteção social de forma integral.

A introjeção das categorias referência e contrarreferência pelos profissionais inseridos nessa política pública é, outrossim, fator primordial, para que compreendam a importância dessa função para o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social e o concebam como um sistema de proteção de defesa da vida, superando a cultura refratária, de um campo minado de ideias contrárias ao direito.

A divisão da proteção social em hierarquia e por níveis de complexidade, no município estudado, apresentou-se de maneira desarticulada, com práticas isoladas, estanques, distanciadas e ações fragmentadas, divergindo, assim, dos pilares do SUAS. Portanto, torna-se necessário uma alteração na lógica de desenvolvimento dos serviços e ações, a fim de a articulação entre a proteção social básica e a especial ocorrer com vistas à integralidade da proteção.

Para se estabelecer novos caminhos, a articulação, os fluxos e contrafluxos devem ser constituídos, de modo que as demandas identificadas sejam atendidas dentro de sua complexidade, o usuário seja inserido nos serviços ofertados, os trânsitos dos níveis de menor complexidade para o de maior complexidade (ou ao contrário) sejam realizados de maneira sistematizada e garanta o atendimento integral do usuário.

O estabelecimento de cronogramas com encontros periódicos entre a rede social e a rede socioassistencial, faz que as informações e os encaminhamentos entre as políticas sociais e os níveis de complexidade fluam de maneira objetiva, com coesão entre as políticas.

As reuniões com a rede social possibilitam a construção de respostas sustentáveis às famílias e a comunidade, no âmbito do sistema de garantia de direitos, sendo o fortalecimento dessa rede intersetorial fundamental em todos os municípios, especialmente, nos de pequeno porte I, no quais há ausência de equipamentos.

Igualmente, a rede socioassistencial possibilita a superação da fragmentação do usuário, da incompletude das ações socioassistenciais, sendo as reuniões espaços privilegiados de discussão das demandas existentes, de decisões sobre os encaminhamentos necessários, de elaboração de diagnósticos sociais, territoriais e das famílias/dos indivíduos atendidos, bem como um momento para elaboração de fluxos e protocolos a respeito dessa política pública.

A organização por níveis de complexidade proporciona a complementaridade dos serviços, com isso, a troca de informações e a construção coletiva de respostas às demandas devem ocorrer através das reuniões supracitadas, nas quais são

construídos planejamentos em conjunto, tanto de maneira ampla, para o funcionamento do Sistema Único de Assistência Social, como também para o acompanhamento dos usuários dos serviços. Essa forma de organização é válida para todos os municípios de diferentes portes, contudo, devem ser considerados porte, características e particularidades para a estruturação.

A construção de respostas mais amplas às demandas pode ser realizada em reuniões com uma periodicidade menor, elaborando-se os objetivos entre os serviços, protocolos, fluxos e contrafluxos, organizando-se o trânsito dos níveis de complexidade. Estes devem ser formalizados e pactuados, devendo ser consideradas todas as unidades socioassistenciais, municipais ou regionais que atendam a população do território.

Para o acompanhamento dos usuários, instrumentais como o PIA e os PAFs podem ser construídos em reuniões de maior periodicidade, em conjunto pelas unidades socioassistenciais que atendam a família, de modo a serem definidos os trânsitos necessários, pactuados os objetivos construídos coletivamente e, assim, o usuário ser atendido em sua totalidade e a proteção social, garantida.

Por fim, a construção de novos caminhos é necessária, deve dialogar com a realidade e a partir dos nós existentes, assegurar a consolidação de uma política social efetiva que garanta a integralidade da proteção social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A tarefa de analisar a articulação dos níveis de complexidade da proteção social na assistência social, a partir das funções de referência e contrarreferência, na operacionalização dos serviços socioassistenciais implementados no município de Narandiba/SP, município de pequeno porte I, localizado na região da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo/SP, foi o objetivo desta dissertação. Buscou-se, ainda, compreender a forma de organização do SUAS nesse município, seus fluxos, conexões e estratégias para a superação dos desafios da implementação dessas funções de maneira integral.

Partindo desses pressupostos, o problema que orientou a presente investigação se expressa na seguinte questão: As funções referência e contrarreferência garantem a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social no município de Narandiba/SP?

Para tanto, partiu-se de uma compreensão de que a proteção social foi construída dentro da sociedade capitalista, a partir de visões diferentes, bem como o Estado de Bem-Estar Social foi estruturado de maneiras e com garantias diferentes nos países em que foi estabelecido.

A construção do sistema de proteção no Brasil, apesar de apresentar a intencionalidade de proteção universal, foi direcionada pela lógica de reestruturar o capitalismo. Todavia, nesse movimento, a classe trabalhadora realiza enfrentamentos e requisita direitos sociais. Igualmente, o neoliberalismo vai no cerne das lutas sociais e busca a fragilização das organizações e da conquista por direitos dos trabalhadores.

O neoliberalismo, além de fragilizar a luta da classe trabalhadora, busca enfraquecer as políticas sociais, objetivando que sejam focalizadas, residuais, segmentadas e meritocráticas. Com isso, não temos um Estado Social, mas políticas sociais esparsadas.

A cultura na sociedade capitalista é adversa ao campo do direito social, caminha pelo campo do mérito. Logo, a Política de Assistência Social, desde a sua constituição, é um campo minado pela ideia contrária à lógica do direito, um espaço poroso que replica e incorpora a cultura da sociedade brasileira.

Não obstante, na contextualização do processo histórico do Sistema Único de Assistência Social, observa-se que a *Constituição Federal de 1988* elevou a Política de Assistência Social a um novo patamar e a Lei Orgânica da Assistência Social –

LOAS, construída posteriormente, vem para consolidar os avanços previstos pela *Constituição* e define aspectos da organização e da gestão da política. Com isso, as normativas que se sucederam passaram a direcionar para a construção de um sistema cujo principal objetivo é a proteção social.

Para a Política de Assistência Social, a proteção social deve ser ofertada através de serviços, programas e projetos do Sistema Único de Assistência Social, sendo necessário garantir as seguranças sociais, visando a prevenção e a redução dos riscos e vulnerabilidades sociais.

Desse modo, a proteção social se materializa através da rede socioassistencial, que, a partir da sua organização hierárquica, objetiva a reciprocidade entre ações da proteção social básica e especial, com a coesão entre os níveis de proteção e a consolidação de uma rede que, de maneira orgânica, estabeleça em consenso os fluxos, referência e a retaguarda entre os serviços socioassistenciais para a construção de respostas articuladas.

Nessa perspectiva, para o SUAS, a referência e a contrarreferência dão o movimento da integralidade, fazendo que a família, público-alvo dessa política, ao ser inserida nos serviços, programas e projetos, possa ser atendida de forma integral, circulando entre os atendimentos necessários e garantindo-lhe a proteção social.

Para fundamentar este trabalho, além da revisão bibliográfica e documental, foi realizada uma pesquisa de campo, com interpretação dos dados a partir da análise de conteúdo, sendo levantados alguns aspectos importantes no tocante à operacionalização das funções de referência e contrarreferência no município estudado. Destaca-se que a pesquisa de campo foi realizada no início da pandemia de Covid-19, não sendo possível analisar os impactos e as alterações no debate da referência e da contrarreferência nessa nova conjuntura.

Observou-se que, no universo pesquisado, existe uma dificuldade de compreensão em relação à integralidade da proteção social, resumindo-a à prevenção das vulnerabilidades e riscos sociais e à inserção nos serviços socioassistenciais. A prevenção é parte intrínseca e fundamental nesse processo, possibilitar que as desproteções não ocorram é primordial. Contudo, é necessário ir além, vislumbrar que o usuário desenvolva a capacidade de enfrentamento e resistência, e objetivar a dimensão protetiva, preservacionista, com a perspectiva dos desenvolvimentos humano e social, e a defesa da vida.

A inserção nos serviços é, igualmente, um fator importante, sobretudo, em municípios nos quais há a ausência destes. Entretanto, deve-se buscar que essa inserção não se encerre em si, mas garanta as seguranças sociais previstas pela política pública.

Observou-se, também, que, na Política de Assistência Social, apesar de normativamente ter ocorrido o avanço no locus de abordagem do indivíduo para a família, o trabalho por segmento permanece, ocorrendo abordagens a partir do indivíduo – idoso, criança, adolescente, mulher, dificultando a realização do movimento de referência e de contrarreferência, segmentando as ações, e não efetivando, por conseguinte, o movimento integral.

A pesquisa identificou, ainda, traços da cultura de culpabilização das famílias, partindo do pressuposto de que o Estado oferece a integralidade da proteção social, porém o indivíduo ou a família não consegue cumprir o proposto. Essa compreensão precisa ser superada visto que, enquanto política pública, torna-se necessário que seja realizada uma leitura das demandas sociais e novas saídas sejam construídas.

Por meio da pesquisa, verificou-se ainda a existência de mitos da assistência social, sendo o principal deles a ideia de emancipação como uma “vara mágica” na mão dos profissionais, que irá possibilitar a resolução da vida do usuário. Os profissionais pesquisados compreendem que a Política de Assistência Social irá retirar o sujeito da condição de pobreza, qualificar e inseri-lo no mercado de trabalho, desconsiderando o fato de não existir política de Estado que insira a população no processo de produção e reprodução social. Consideram, igualmente, que o objeto de trabalho é modificar a situação de uma pessoa, desconsiderando, todavia, o contexto social e a maneira como a família está inserida no sistema capitalista.

Com isso, existe por parte dos profissionais uma indefinição de qual é o campo da assistência social, qual o campo da proteção, existindo um desconhecimento da demanda e da oferta dessa política. Compreende-se que, com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, a especificidade dessa área avançou, porém ainda existe uma dificuldade de compreensão, diferentemente das demais políticas públicas. As políticas de saúde e educação possuem garantias bem definidas e obrigatórias, que diferem da Política de Assistência Social.

Observou-se, outrossim, que as categorias referência e contrarreferência não estão introjetadas nos trabalhadores, porque têm dificuldade em compreendê-la e explicá-la. Apesar da ampliação dos termos nas normativas, estes ainda são pouco

citados nas produções científicas, discutidos com pouca frequência ou de maneira fragmentada.

Falta compreensão de como isso se deve materializar no cotidiano profissional, na relação com outros profissionais e políticas públicas. A ausência de compreensão dificulta a garantia da integralidade proposta pela Política de Assistência Social a partir das funções de referência e contrarreferência, sendo ainda mais agravado o fato de que essa discussão não chega aos trabalhadores, tampouco aos usuários, e não se materializa na política.

É necessária uma apropriação dos profissionais quanto às funções da Política de Assistência Social, da proteção e da integralidade dessa proteção. Com isso, identificou-se a necessidade de investimento em capacitação das equipes para aprimoramento das competências profissionais, além da contratação de trabalhadores para os equipamentos e que estes, posteriormente à contratação, sejam também capacitados e se apropriem da Política de Assistência Social.

Para tanto, é necessário possibilitar a apropriação do conhecimento da política pública e dessa, de forma a ampliar a compreensão da função de referência e de contrarreferência por parte dos trabalhadores e gestores, e garantir os direitos e a proteção social na Política de Assistência Social.

Observou-se, ainda, com a entrevista, que a organização exigida pelo Sistema Único de Assistência Social, que regula todo território nacional, determina algumas exigências aos municípios. No entanto, no município estudado, essa organização está em processo, com algumas dificuldades de efetivação. É importante destacar que esta foi formulada de maneira única para municípios de portes diferentes, acarretando dificuldades para os municípios de pequeno porte que não possuem grande parte da estrutura necessária à efetivação dessa política pública.

A realidade brasileira é composta por imensa maioria de municípios pequenos, contudo a organização apresenta-se como sendo pensada para a realidade dos municípios maiores. Com isso, busca-se pôr em prática o modelo construído para o grande porte, mas é preciso trabalhar com a realidade do município.

A divisão por proteção apresentou-se como um grande avanço para o SUAS, porém não solucionou os problemas dos municípios pequenos. As normatizações foram construídas para atender o Brasil em sua diversidade, contudo os municípios pequenos exigem uma organização diferenciada. É preciso desmistificar essa realidade e debatê-la, e pensar em orientações e normativas para a organização dos

fluxos de referência e contrarreferência de todo o Sistema, preferencialmente, dos municípios de pequeno porte.

A utilização de equipamentos de outros municípios é uma das adequações realizada pelo município estudado, devido à inexistência de equipamentos. Essa é uma estratégia importante, pois possibilita a materialidade do acesso. Entretanto, é necessário que essa construção seja pensada de maneira a possibilitar a integralidade da proteção social, evitando que se transforme em uma política fragmentada e ocasione apartação, simplesmente retirando o indivíduo do seu território e rompendo com os seus vínculos.

No caso específico aqui estudado, destaca-se a utilização de equipamento de outro município através de compra de serviços socioassistenciais de alta complexidade, particularidade da região. No entanto, existe uma normatização a respeito da regionalização dos serviços socioassistenciais, sendo uma alternativa para efetivação dos serviços, podendo atender a realidade dos municípios pequenos. Contudo, o Estado precisa assumir o seu papel na realização, articulação e suporte para média e alta complexidade, não podendo se omitir de sua responsabilidade.

Desse modo, propõe-se que, para se efetivarem possíveis enfrentamentos como a regionalização, ocorra um debate mais consistente a nível federal para municípios de pequeno porte, devido às demandas de proteção especial.

Outra estratégia utilizada pelo município é o fomento do campo da interlocução com outras políticas, porém essa realidade aparece ainda de maneira muito tímida. Não obstante, é uma estratégia fundamental aos municípios de pequeno porte que não possuem equipamentos, sendo possível a realização do movimento de referência e contrarreferência com as outras políticas, visando expandir o campo da interlocução e integrar-se às demais políticas públicas.

A perspectiva econômica neoliberal fragiliza as políticas públicas e, apesar de as políticas sociais serem constituídas em formas de sistemas, são compostas individualmente por sua legislação, hierarquização e financiamento. Ou seja, não foram construídas na perspectiva de integração com outras políticas, embora esteja previsto normativamente. Logo, a articulação prevista, na maioria das vezes, não ocorre. Identificou-se ainda que, ao buscar reproduzir o sistema, pouco se dialoga com o território, com a realidade do sujeito e não se menciona a construção de diagnóstico.

A investigação realizada nos permitiu compreender que a família precisa de proteção social integral, mas, no município estudado, cada serviço atende separadamente às suas demandas, portanto, muitas vezes, não conseguem atendê-las, possuindo frágeis conexões com os demais serviços e os fluxos não formalizados.

Os obstáculos estão para além da falta de serviços, perpassam a história da organização da Política de Assistência Social, a dificuldade de entender o comando único, dentre outras limitações existentes.

No entanto, a política social não é imóvel, precisa ser redesenhada a todo o momento para dar conta daquilo a que se propõe, a proteção social no campo da assistência social.

Para que a referência e a contrarreferência efetivem a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social no município de Narandiba/SP, é necessário ocorrer uma organização administrativa, dos serviços e ações, além da construção e formalização de protocolos e fluxos que consolidem a coesão dos níveis de complexidade e garantam a continuidade dos serviços e atendimentos.

Portanto, para concretizar o direito à proteção social, devem ser considerados três aspectos: a organização dos serviços, a política de educação continuada e o cumprimento das políticas governamentais com participação da população nos três diferentes níveis de governo.

Esse direcionamento da política aponta para a construção de unidades que insiram as famílias residentes nos territórios, a partir de diagnóstico, com intervenções que atendam às necessidades destas de forma integral.

Para que, de maneira integrada, responda com efetividade às demandas de vulnerabilidade e risco social identificadas, é preciso construir a gestão integrada nos territórios, possibilitando a integração do SUAS: dos serviços socioassistenciais da proteção social básica e da proteção social especial, em conjunto com a vigilância socioassistencial.

O diálogo entre os agentes envolvidos de todos os serviços disponibilizados deve ocorrer, de maneira a, coletivamente, poderem ser construídas formas de trabalho, agendas e objetivos comuns, além de grupos de trabalho para discussão a respeito das demandas, estabelecendo fluxos e protocolos.

Efetivar essa função possibilita compreender a totalidade das demandas, ampliando a visão para além da unidade de trabalho, garantir as seguranças sociais,

e alterar o patamar de discussão de onde será o lócus do atendimento para qual atendimento será ofertado a família.

Identificou-se, ainda, nesta pesquisa que a integralidade está relacionada à forma de compreensão dos trabalhadores, à forma de operacionalização das políticas e à própria forma de os governos entenderem a política e conduzi-la.

Com isso, observa-se que a operacionalização da política pública deve ser analisada, também, pelo parâmetro político partidário, no sentido que as orientações previstas através das normativas e demais ferramentas direcionam para a integralidade. Contudo, em períodos de desmontes e retração, como o vivenciado atualmente no Brasil, a Política de Assistência Social sofre interferência e alterações de direcionamento, pois, dependendo da intencionalidade e do direcionamento político dos governos federal, estaduais e municipais, a capacidade da integralidade da proteção social pode ser alterada.

Sendo assim, um item fundamental para esse processo é a dimensão política. É importante que o gestor articule, apresente a importância dos serviços socioassistenciais, dados que comprovem as demandas existentes no município e as estratégias a serem realizadas no âmbito das proteções sociais. Articular com as diversas instâncias executivas, legislativas e de controle, e participação social, pode ser uma estratégia política de convencimento na definição de prioridades.

O nível de pobreza/vulnerabilidade social no Brasil exige uma política efetiva e integrada com as demais políticas sociais. É imprescindível que os sujeitos organizados coloquem as necessidades em pauta, articulem-se, construam forças políticas e busquem como resposta a proteção social. Haja vista que o empobrecimento do campo da política social e a despolitização do acesso aos direitos sociais conduz a uma fragilização das reivindicações.

O trabalho social realizado através dos serviços socioassistenciais são espaços privilegiados que possibilitam debate e politização. Entretanto, torna-se necessário que os profissionais se apropriem dessa discussão para possibilitar espaços para a reflexão, pois a construção de estruturas que possibilitem à sociedade a capacidade de debater e ter acesso a riqueza socialmente construída apenas será possível com a ampliação do debate e da politização, de modo a desvelar as entranhas da sociedade e a capacidade desta de aniquilar os sujeitos que vivem do trabalho.

A integralidade é processual e uma construção coletiva, logo, é necessário reconhecer a demanda e construir estratégias para enfrentar os desmanches na

política pública no contexto atual, visando, assim, construir a capacidade de resistir, apesar da cultura e do patrimônio que a Política de Assistência Social carrega, sobretudo, nos municípios de pequeno porte.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Jolinda de Moraes; SEMZEZEM, Priscila. **A “questão social” e o direito à assistência social no Brasil**. Disponível em: <www.estudosdotrabalho.org/texto/gt2/a_questao_social.pdf>. Acesso em: 1 jul. 2019.
- ARCOVERDE, Ana Cristina Brito. Serviço social e questão social na globalização. **Serviço Social & Realidade**, Franca-SP, v.17, n.1, p. 102-124, 2008.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Emergência e desenvolvimento do *Welfare State*: teorias explicativas. **BIB**, n. 39, p. 3-40, 1995.
- ASSIS, Simone Gonçalves de; FONSECA, Tatiana Maria Araújo da; FERRO, Viviane de Souza Ferro (Orgs.). **Proteção social no SUAS a indivíduos e famílias em situação de violência e outras violações de direitos**: fortalecimento da rede socioassistencial. Brasília-DF: Fundação Oswaldo Cruz: Ministério do Desenvolvimento Social, 2018.
- CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. **Assistentes Sociais no Brasil**: elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília: CFESS, 2005.
- ASSUMPÇÃO, Patrícia Freitas Schemes; MIOTO, Regina Célia Tamaso. Revisitando o conceito de integralidade em saúde a partir da teoria crítico dialética. *In*: IV JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS – NEOLIBERALISMO E LUTAS SOCIAIS: PERSPECTIVAS PARA POLÍTICAS PÚBLICAS, 2009, Universidade Federal do Maranhão, São Luis-MA. **Anais [...]**. São Luís: Universidade Federal do Maranhão, 2009.
- Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <<https://atlasbrasil.org.br>>. Acesso em: 13 mar. 2020.
- AURELIANO, Liana; DRAIBE, Sônia Miriam. A especificidade do *welfare state* brasileiro. **Economia e desenvolvimento**: a política social em tempo de crise, Brasília-DF: Cepal: Política de Assistência Social, 1988. p. 86-179. v. 3. (*volume citado*)
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Tradução de Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Edições 70, 2016.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rosseti. Política social no contexto da crise capitalista. *In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. CFESS/ABEPSS: Brasília-DF, 2009.

BERMAN, Marshall. **Tudo o que é sólido desmancha no ar: A aventura da modernidade**. 12. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação. *In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. CFESS/ABEPSS: Brasília-DF, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília - DF: Senado, 1988.

_____. **Estatuto do Idoso**. Lei nº 10.741/2003. 4. ed. Brasília, 2007.

_____. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm>. Acesso em: 8 jan. 2020.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 mar. 1964.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 16 jul. 1990.

_____. Lei nº 8.662, de 7 de junho de 1993. Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jun. 1993.

_____. Lei nº 12.317, de 26 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, p.3, 27 ago. 2010.

_____. Lei 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 31 jul. 2014.

BRASIL. Ministério do Bem-Estar Social. **Política Nacional de Assistência Social – Redação Preliminar**. Brasília-DF, fev.1994.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à fome. **Caderno de Orientações – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família: Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família**. Brasília-DF, 2012. v. 2 (*volume citado*)

_____. **Caderno de Orientações – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Articulação necessária na Proteção Social Básica**. Brasília-DF, 2016.

_____. **Caderno de Orientação técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social**. Brasília-DF, 2011.

_____. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos**. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2017.

_____. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília-DF: Secretaria de Assistência Social, 2005.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS**. Brasília-DF, 2012.

_____. **Orientações para pactuação da regionalização dos serviços de média e alta complexidade nas Comissões Intergestores Bipartite – CIB**. Brasília: MDS, 2014. 110 p.

_____. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília-DF: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2004.

_____. **Resolução nº. 269, de 13 de dezembro de 2006.** Norma Operacional Básica de Recursos Humanos de 2006. Brasília-DF, 2006.

_____. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília-DF, 2014. **Brasil/São Paulo.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/panorama>>. Acesso em: 9 jun. 2020.

BRASIL. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Norma Operacional Básica de Assistência Social.** Brasília-DF: Secretaria de Estado de Assistência Social, 1997.

_____. **Norma Operacional Básica – Versão para debate.** Brasília-DF: Secretaria de Estado de Assistência Social, 2002.

_____. Resolução nº. 207, de 16 de dezembro de 1998. Norma Operacional Básica de Assistência Social. Brasília-DF, 1999.

BREVILHERI, Eliane Cristina Lopes. **A intersectorialidade na gestão das políticas de saúde e assistência social em municípios da região norte do estado do Paraná.** 2016. Tese (Doutorado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Londrina, 2016.

CHIZZOTTI, Antonio. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais.** 4. ed. Petrópolis: Cortez, 2000.

CONH, Amélia. A questão social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In*: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). **Viagem incompleta:** a experiência brasileira (1500-2000). Editora SENC: São Paulo, 2000.

COLIN, Denise Ratmann Arruda; FOWLER, Marcos Bittencourt. **LOAS:** Lei Orgânica de Assistência Social Anotada. São Paulo: Veras Editora, 1999.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES. **Catálogos de teses e dissertações.** Disponível em:

<<https://catalogodeteses.capes.gov.br/catalogo-teses/#/>>. Acesso em: 7 jan. 2020.

_____. **Classificação da produção intelectual – Qualis CAPES.** Disponível em: <www.capes.gov.br/36-noticias/2550-capes-aprova-a-nova-classificacao-do-qualis>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. **Plataforma Sucupira**. Disponível em: <<https://sucupira.capes.gov.br/sucupira/public/consultas/coleta/veiculoPublicacaoQualis/listaConsultaGeralPeriodicos.jsf>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. **Portal de periódicos – CAPES/MEC**. Disponível em: <www.periodicos.capes.gov.br/>. Acesso em: 7 jan. 2020.

COUTO, Berenice Rojas. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. **O Sistema Único de Assistência Social: Uma nova forma de gestão da assistência social - Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, UNESCO, 2009.

COUTO, Berenice Rojas *et al.* A implantação e implementação do SUAS no Paraná e no Rio Grande do Sul: um movimento em processo. *In*: COUTO, Berenice Rojas *et al.* (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2011.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. *In*: COUTO, Berenice Rojas *et al.* (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

CRONEMBERGER, Izabel Herika Homes Matias; TEIXEIRA, Solange Maria. Famílias Vulneráveis como Expressão da Questão Social e à Luz da Política de Assistência Social. **Revista INTERFACE**, Natal – RN, v.9, n.2, jul./dez. 2012. Disponível em: <<https://ojs.ccsa.ufrn.br/index.php/interface/article/view/357>>. Acesso em: 20 fev. 2021.

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 18. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001. p. 51-66.

Desenvolvimento humano e IDH – PNUD Brasil. Disponível em: <www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html>. Acesso em: 20 mar. 2020.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de proteção social: uma introdução conceitual. *In*: OLIVEIRA, M. A. (Org.). **Reforma do Estado e políticas de emprego no Brasil**. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 1998.

Distância entre Narandiba e Pirapozinho. Disponível em: <www.rotamapas.com.br/distancia-entre-narandiba-e-pirapozinho>. Acesso em: 25 fev. 2021.

DRAIBE, Sônia Miriam. Brasil 1980-2000: proteção e insegurança sociais em tempos difíceis". *In*: TALLER INTER-REGIONAL "PROTECCIÓN SOCIAL EN UNA ERA INSEGURA: UN INTERCAMBIO SUR-SUR SOBRE POLÍTICAS SOCIALES ALTERNATIVAS EN RESPUESTA A LA GLOBALIZACIÓN", 2002, Santiago de Chile. **Anais [...]**. Santiago: PNUD/Cenda, 2002. p. 1-10.

DUARTE, Joana Maria Gouveia Franco. Desafios para Proteção Social Especial: a ambiência da violação de direitos na política nacional de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 15, p. 84, 2016.

_____. Dilemas e desafios da proteção social especial no âmbito do SUAS: uma contribuição ao debate. 2012. 113 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2012.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do *welfare state*. **Lua Nova**, São Paulo, n. 24, p. 85-116, set.1991. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-4451991000200006&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 9 jun. 2020.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. As pesquisas denominadas “Estado da Arte”. **Educação & Sociedade**, Campinas, ano 23, n.79, p. 257-272, ago. 2002. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Fundação Sistema Estadual de Análise de dados. Disponível em: <www.seade.gov.br/>. Acesso em: 16 mar. 2020.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. *In*: MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 18. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001. p. 67-79.

História do município. Disponível em: <www.narandiba.sp.gov.br/cidade/historia/>. Acesso em: 9 abr. 2020.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo-SP, n. 120, p. 608-639, dez. 2014. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.001>>. Acesso em: 20 jan. 2021.

_____. A questão social no capitalismo. **Revista Temporalis – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília-DF**, ano 2, n. 3, jan./jul. 2001.

IANNI, Octávio. A questão social. **Revista USP**, p. 145-154, 1989. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i3p145-154>>. Acesso em: 10 jun. 2020.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 17 jan. 2020.

INTEGRALIDADE. *In: Michaelis.* Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

JACCOUD, Luciana. Proteção Social no Brasil: Debates e Desafios. *In: Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.* Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: UNESCO, 2009.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Rev. Katálysis [online]**, v.10, p.37-45, 2007. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004>>. Acesso em: 10 jan. 2020.

Lista de municípios brasileiros e informações adicionais. Disponível em: <<http://blog.mds.gov.br/redesuas/lista-de-municipios-brasileiros/>>. Acesso em: 8 jun. 2020.

MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. Transversalidade e intersectorialidade das políticas públicas: desafios da gestão social. *In: I ENECP - Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do campo de públicas*, 2015, Brasília. Disponível em: <www.anepcp.org.br/anaisenepcp/20161128180325_st_06_heloisa_helena_mesquita_maciel.pdf>. Acesso: 1º mar. 2021.

MATTOS, Ruben Araújo de. A integralidade na prática (ou sobre a prática da integralidade). **Cad. Saúde Pública [online]**, v.20, n.5, p.1411-1416, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-311X2004000500037>>. Acesso em: 18 abr. 2020.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa Social: Teoria, Método e Criatividade**. 18. ed. Petrópolis-RJ: Vozes, 2001.

MIOTO, Regina Célia Tamasso; DAL PRÁ, Keli Regina; WIESE, Michelly Laurita. Política Social e processos de judicialização: Serviços sociais e famílias em foco. **SER Social**, v. 20, n. 42, p. 11-29, jun. 2018.

NARANDIBA. **Lei nº 1.042, de 23 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a criação da Coordenadoria de Assistência Social de Narendiba e dá outras providências. Prefeitura Municipal de Narendiba: Narendiba, SP, 23 set. 2003.

_____. **Lei nº 1520, de 18 de abril de 2018**. Dispõe sobre a criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS no município de Narendiba e dá outras providências. Disponível em: <www.camaranarendiba.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/02/Lei-N%C2%BA-1520_2018-Cria%C3%A7%C3%A3o-do-Sistema-%C3%A9Anico-de-Assistencia-Social.pdf>. Acesso em: 7 abr. 2021.

NETTO, José Paulo. Introdução ao método na teoria Social. *In*: **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília-DF: CFESS/Abepss, 2009.

Nossa História. Disponível em: <www.cocal.com.br/nossa-historia/>. Acesso em: 30 mar. 2021.

OLIVEIRA, Inajara Carla; CUTOLO, Luiz Roberto Agea. Integralidade: Algumas Reflexões. **Rev. Bras. Educ. Med.**, Brasília-DF, v. 42, n. 3, p. 146-152, set. 2018. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-55022018000300146&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 18 abr. 2020.

OLIVEIRA, Neljanira. **A referência e a contrarreferência no SUAS**. Disponível em: <www.blog.gesuas.com.br/a-referencia-e-a-contrarreferencia/> Acesso em: 6 jan. 2020.

PAIVA, Beatriz Augusto de. Assistência Social e Políticas Sociais no Brasil – configuração histórica, contradições e perspectivas. **Revista Katálysis**, Florianópolis, n. 4, p. 11-34, jan. 1999. Disponível em:

<<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/6250>>. Acesso em: 12 jan. 2020.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Proteção Social, Seguridade Social e Assistência Social: informes acerca dos debates que marcaram o final de 2009. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.101, 2010. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282010000100010>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Proteção social contemporânea: cui prodest?. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, 2013.

_____. Pluralismo de bem estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. *In*: BOSCHETTI, I. (Org.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília-DF: Ed. UnB, 2004. p. 135-160.

PINHEIRO, Roseni. As práticas do cotidiano na relação oferta e demanda dos serviços de saúde: um campo de estudo e construção da integralidade. *In*: PINHEIRO, Roseni; MATTOS, Ruben Araujo de (Orgs.). **Os Sentidos da Integralidade: na atenção e no cuidado à saúde**. 8. ed. Rio de Janeiro: Ed. UERJ; IMS: ABRASCO, 2009.

Produto Interno Bruto – PIB. Disponível em: <www.ibge.gov.br/explica/pib.php>. Acesso em: 9 jun. 2020.

Receitas por Natureza da Receita. Disponível em: <<http://nfse.narandiba.sp.gov.br:90/pronimtb/index.asp?acao=3&item=8>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

Revista Katálisis. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/index>>. Acesso em: 3 jan. 2020.

Revista Serviço Social e Sociedade. Disponível em: <www.scielo.br/scielo.php?script=sci_issues&pid=0101-6628&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 3 jan. 2020.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Aspectos econômicos e políticos determinantes da política social brasileira. **Revista Argumentum**, Vitória-ES, v. 5, n. 1, p.165-179, jan./jun. 2013.

SÃO PAULO. Decreto nº. 49.688 de 17 de junho de 2005. Reorganiza a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social. São Paulo, 2005.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Plano Estadual de Assistência Social do Estado de São Paulo 2016-2019**. São Paulo, 2016.

Disponível em:

<www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/1321.pdf>.

Acesso em: 16 mar. 2020.

Secretaria de Desenvolvimento Social. Disponível em:

<www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/lenoticia.php?id=531>. Acesso em: 16 mar. 2020.

_____. Disponível em:

<www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/institucional_drads>. Acesso em: 16 mar. 2020.

SILVA, Gyslanea Dayanne da. A Política de Assistência Social no contexto brasileiro de proteção social. *In*: VII JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. PARA ALÉM DA CRISE GLOBAL: EXPERIÊNCIA E ANTECIPAÇÕES CONCRETAS, 2015, São Luis-MA. **Anais [...]**. São Luís-MA: Universidade Federal do Maranhão, 2015. p.1-11.

SILVA, Sheyla Suely de Souza. Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n.113, p.86-105, 2013. Disponível em:

<<http://dx.doi.org/10.1590/S0101-66282013000100004>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

SCIELO. **Sobre a revista**. Disponível em:

<www.scielo.br/revistas/sssoc/paboutj.htm>. Acesso em: 10 jan. 2020.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In*: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome: UNESCO, 2009.

_____. O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, ano XXVI, 2006.

_____. Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais. *In*: VI CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2007, Brasília-DF. **Caderno de Textos**. Brasília-DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2007. p. 17-21.

_____. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social Sociedade**, São Paulo, n. 116, p. 652-674, 2013.

STEIN, Rosa Helena. A (nova) questão social e as estratégias para seu enfrentamento. **Ser Social** - Revista do Programa de Pós Graduação em Política Social UNB, Brasília-DF, n. 6, p. 133-168, jan./jun. 2000.

VAITSMAN; Jeni; ANDRADE, Gabriela Rieveres Borges de; FARIAS, Luís Otávio. Proteção social no Brasil: o que mudou na assistência social após a Constituição de 1988. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v.14, n.3, 2009. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232009000300009>>. Acesso em: 5 jan. 2020.

VIANA, Maria José de Faria. **Assistência Social no contexto do pluralismo de bem-estar prevalência da proteção social plural ou mista, porém não pública**. 2007. 354 f. Tese (Doutorado em Política Social) – Universidade de Brasília-DF, Brasília-DF, 2007.

VIANNA, Maria Lucia Teixeira Werneck. A emergente temática da política social na bibliografia brasileira. **BIB**, n. 28, p. 3-41, 1989.

VIEIRA, Francisca das Chagas Fernandes. **A proteção social e a gestão da Política de Assistência Social na cidade de João Pessoa, Paraíba**. 2013. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2013.

VILLAS LOBOS, Veronica Silva. **O estado de bem-estar social na América Latina: necessidade de redefinição**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2000.

VÍNCULO. *In*: **Michaelis**. Disponível em: <michaelis.uol.com.br/>. Acesso em: 28 jan. 2021.

YASBEK, Maria Carmelita *et al.* O Sistema Único de Assistência Social em São Paulo e Minas Gerais: desafios e perspectivas de uma realidade em movimento. *In*: COUTO, Berenice Rojas *et al.* (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

_____. Pobreza e exclusão social: Expressões da questão social no Brasil. **Revista Temporalis** – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social, Brasília-DF, ano 2, n. 3, jan./jul.2001.

ZIMMERMANN, Clóvis Roberto; ANDRADE, Fabrício Fontes de. Sistemas de proteção social e o SUAS: análise de um sistema em construção. **Emancipação**, Ponta Grossa, v. 8, n.1, p. 65-78, 2008. Disponível em <www.revistas2.uepg.br/index.php/emancipacao/article/view/115>. Acesso em: 5 jan. 2020.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Termo de consentimento livre e esclarecido

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**“INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: a efetivação da referência e da contrarreferência no município de Narandiba/SP”**

Prezado(a) Senhor(a):

Gostaríamos de convidá-lo (a) para participar da pesquisa “Integralidade da proteção social na assistência social: a efetivação da referência e da contrarreferência no município de Narandiba/SP”, a ser realizada nos equipamentos da rede socioassistencial, mantidos pela Prefeitura Municipal de Narandiba/SP. O objetivo da pesquisa é analisar a articulação dos níveis de complexidade da proteção social de assistência social a partir da função de referência e de contrarreferência na operacionalização dos serviços socioassistenciais implementados no município de Narandiba/SP localizado na região da Alta Sorocabana do Estado de São Paulo/SP. Os objetivos específicos da pesquisa são: compreender a organização do SUAS no município de Narandiba/SP, no que tange à referência e à contrarreferência; identificar os fluxos, conexões e estratégias para a garantia de efetivação do atendimento integral do usuário dentro da Política de Assistência Social; levantar e sistematizar os desafios de implantação dessas funções no município estudado. Sua participação é muito importante e ela se daria por meio de entrevista semiestruturada.

Esclarecemos que sua participação é totalmente voluntária, podendo o(a) senhor(a): recusar-se a participar ou mesmo desistir a qualquer momento, sem que isso acarrete qualquer ônus ou prejuízo à sua pessoa. Esclarecemos, também, que suas informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa e tratadas com o mais absoluto sigilo e confidencialidade, de modo a preservar a sua identidade. Após a utilização das entrevistas gravadas, em áudio e vídeo pela plataforma digital, estas serão destruídas para fins de sigilo das informações. Importante ressaltar que a gravação das entrevistas é fundamental, de forma que a entrevistadora seja fidedigna aos dados coletados.

Esclarecemos ainda que o(a) senhor(a) não pagará, nem será remunerado(a) por sua participação. Garantimos, no entanto, que todas as despesas decorrentes da pesquisa serão ressarcidas, quando devidas e decorrentes, especificamente, de sua participação na pesquisa.

Pretende-se que, no âmbito regional, os resultados desta pesquisa contribuam como subsídio para debates com gestores e estudiosos da Política de Assistência Social, da referência e da contrarreferência e direcionem para a garantia da integralidade da proteção social nessa política pública.

Caso o(a) senhor(a) tenha dúvidas ou necessite de maiores esclarecimentos, pode nos contatar – pesquisadora responsável – Jéssica Caroline Medeiros Silva Bomfim, Rua Dirceu Zaine D’Andrea, nº. 404, Residencial Funada, Presidente Prudente/SP – CEP: 19068-080, Fone (18) 99101-9098.

Este termo deverá ser preenchido em duas vias de igual teor, sendo uma delas devidamente preenchida, assinada e entregue ao(à) senhor(a).

Londrina, __ de _____ de 2020.

Pesquisador Responsável
RG: _____

_____, tendo sido devidamente esclarecido(a) sobre os procedimentos da pesquisa, concordo em participar **voluntariamente** da pesquisa descrita acima.

Assinatura: _____

Data: _____

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista: gestor

- 1 - Identificação do profissional, da unidade e nível de complexidade.
- 2 - Como você compreende a proteção social e a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social e como isso se expressa no cotidiano desse município?
- 3 - Como o município organiza a rede socioassistencial? De que maneira ocorre a organização e a operacionalização da articulação dos serviços?
- 4 - Como ocorre a referência e a contrarreferência? Existem fluxos, protocolos e normatizações definidas entre os níveis de complexidade? Como funciona? Foi formalizado? (Se sim, solicitar uma cópia; se não, solicitar explicação).
- 5 - O que fez que o município se organizasse dessa maneira?
- 6 - Essa organização consegue garantir a integralidade da proteção social?
- 7 - O município consegue se adequar às legislações e diretrizes a respeito da hierarquização por níveis de complexidade, da articulação e da função da referência e da contrarreferência?
- 8 - O município conta com a rede socioassistencial de outros municípios? Como isso ocorre?
- 9 - Você entende que o porte do município implica na operacionalização da rede socioassistencial, em especial, na função da referência e da contrarreferência?
- 10 - Quais são os principais desafios para a efetivação da função de referência e de contrarreferência? Quais os caminhos necessários para serem efetivadas?

APÊNDICE C – Roteiro da entrevista grupal

- 1 – Identificação dos profissionais, unidades, níveis de complexidade e serviços.
- 2 - Como vocês compreendem a proteção social e a integralidade da proteção social na Política de Assistência Social?
- 3 - É possível identificar como e quais ações mais respondem à garantia da proteção social dentro dessa política pública?
- 4 - Como o município organiza a rede socioassistencial? De que maneira ocorrem a organização e a operacionalização da articulação dos serviços?
- 5 - Como ocorrem a referência e a contrarreferência? Existem fluxos, protocolos e normatizações definidas entre os níveis de complexidade? Como funciona? Foi formalizado?
- 6 - Essa organização consegue garantir a integralidade da proteção social?
- 7 - Em que momento vocês entendem a incompletude dos serviços disponibilizados pela unidade em que trabalha e de que maneira se buscam respostas, a fim de garantir a integralidade da proteção social?
- 8 - O porte do município implica na operacionalização da rede socioassistencial, em especial, na função da referência e da contrarreferência?
- 9 - Quais são os principais desafios para a efetivação da função de referência e de contrarreferência? Quais os caminhos necessários para serem efetivadas?