

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA GRANDE DOURADOS  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA**

**LEDI FERLA**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO  
AFIANÇADORA DAS SEGURANÇAS SOCIAIS:  
ANÁLISE DA GESTÃO MUNICIPAL NO CENTRO DE  
REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS  
CACHOEIRINHA, EM DOURADOS/MS**

Dourados, MS  
2021

**LEDI FERLA**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO  
AFIANÇADORA DAS SEGURANÇAS SOCIAIS:  
ANÁLISE DA GESTÃO MUNICIPAL NO CENTRO DE  
REFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS  
CACHOEIRINHA, EM DOURADOS/MS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados, para obtenção do Título de Mestre em Sociologia.

Área de Concentração: Políticas Públicas, Teoria Social e Ação Coletiva.

Orientador: Professor Dr. Cláudio Reis

Coorientador: Professor Dr. André Zanetic

Dourados, MS

2021

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).

F357p Ferla, Ledi

A Política de Assistência Social como alicerçadora das Seguranças Sociais: Análise da gestão Municipal no Centro de Referência de Assistência Social: CRAS Cachoeirinha em Dourados, MS. [recurso eletrônico] / Ledi Ferla. -- 2021.

Arquivo em formato pdf.

Orientador: Professor Dr. Cláudio Reis.

Coorientador: Professor Dr. André Zanetic.

Dissertação (Mestrado em Sociologia)-Universidade Federal da Grande Dourados, 2021.

Disponível no Repositório Institucional da UFGD em:

<https://portal.ufgd.edu.br/setor/biblioteca/repositorio>

1. Assistência Social. 2. SUAS. 3. Proteção Social Básica. 4. Seguranças Socioassistenciais. I. Reis, Professor Dr. Cláudio. II. Zanetic, Professor Dr. André. III. Título.

**LEDI FERLA**

**A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO AFIANÇADORA DAS  
SEGURANÇAS SOCIAIS:  
ANÁLISE DA GESTÃO MUNICIPAL NO CENTRO DE REFERÊNCIA DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL – CRAS CACHOEIRINHA, EM DOURADOS/MS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Federal da Grande Dourados, para obtenção do Título de Mestre em Sociologia.

Área de Concentração: Políticas Públicas, Teoria Social e Ação Coletiva.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professor Dr. Cláudio Reis (Orientador) –  
UFGD – MS

---

Professor Dr. André Zanetic (Coorientador) –  
Presidente da Banca) – UFGD – MS

---

Professora Dra. Maria Luiza Amaral Rizzotti  
(Membro Externo) – UEL – PR

---

Professora Dra. Alzira Salete Menegat  
(Membro Interno) – UFGD – MS

---

Professor Dr. Davide Giacobbo Scavo  
(Membro Suplente) – UFGD

---

Professor Dr. Marcílio Rodrigues Lucas  
(Membro Suplente) – UFGD

Dourados, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 20121.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), que através do Mestrado em Sociologia oportunizou o estudo do tema da política de assistência social, o qual, por sua especificidade, é algo inédito, porém adequado no contexto de crise que enfrentamos no Sistema Único de Assistência Social.

Nesse sentido, agradeço a todos e todas que de uma forma e de outra cooperaram com o processo de construção desta Dissertação. Meu reconhecimento pela generosidade e contribuições que foram fundamentais no sucesso dessa empreitada.

Ao professor Doutor André Zanetic, que incansavelmente dedicou seu tempo como orientador, subsidiando com sugestões valiosas, de forma pacienciosa e segura, meu agradecimento e admiração.

Aos(às) professores(as) da UFGD, gratidão e reconhecimento por me proporcionarem o acesso à aprendizagem, que em muito acrescentou na minha vida acadêmica e profissional. Aos(às) professores(as) que aceitaram participar da Banca de Dissertação: Dr. André Zanetic, Dra. Alzira Salete Menegat, Dr. Cláudio Reis, e Dra. Maria Luíza Rizzotti (convidada). E demais professores(as), que ministraram as disciplinas do Mestrado: Dr. Marcílio Rodrigues Lucas, Dr. Rodolfo Arruda Leite Barros, Dr. Márcio Mucedula Aguiar, Dr. David Giacobbo Scavo, e Dra. Marisa de Fátima Lomba Faria.

À Dra. Maria Luíza Rizzotti, ex-gestora da política de assistência social (nacional e do município de Londrina), Professora da Universidade Estadual de Londrina (UEL-PR), por gentilmente ter aceitado o convite para participar da banca, tanto de qualificação como de defesa, na qualidade de professora convidada.

À professora Mestre Valdete Barros Martins, que com sua vasta experiência de gestão da assistência social e acadêmica, faz parte da minha trajetória profissional e foi essencial na minha formação, desde o ano de 1997.

Às quatro profissionais do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS-Cachoeirinha, que com profissionalismo dedicaram um tempo precioso para dialogarmos sobre o processo de trabalho profissional na política de assistência social. Gratidão pela oportunidade.

Meu especial carinho e reconhecimento pela disposição das seis mulheres usuárias dos serviços e benefícios assistenciais do território do Cachoeirinha, que me acolheram e aceitaram o convite para participar das entrevistas. Pudemos perceber, pelos relatos, a

importância dessa política no avanço e alcance dos direitos socioassistenciais, na construção e aquisição da resiliência, da capacidade de sentirem-se cidadãs, pela satisfação de viverem num território que aos poucos foi avançando no alcance das políticas públicas.

Aos colegas de turma do Mestrado em Sociologia de 2019, pelas vivências ricas desse período, trocas de experiências no aprendizado e também nos encontros fraternos aos finais de semana.

Também quero manifestar minha gratidão a todos e todas os(as) colegas profissionais que trabalharam na Secretaria de Assistência Social de Dourados – MS, no período pesquisado. Juntos(as) estivemos coletivamente debatendo, construindo, regulamentando, pesquisando e, dessa forma, implementando o Sistema Único de Assistência Social do Município. Meu reconhecimento pela dedicação de cada uma e cada um nesse processo, em especial à equipe do CREAS, onde atualmente desenvolvo meu trabalho, como profissional do SUAS.

Meu agradecimento e carinho aos amigos e amigas, Reginaldo Candado, Conceição Celestino Barbosa e Valdete Barros Martins, por terem passado dias me dando apoio, dicas e sugestões no aprimoramento do processo da escrita.

E, com certeza, quero manifestar um carinho especial à minha família, que muito me apoiou durante toda minha existência e nesse tempo de estudo. Ao meu pai Orides Ferla (*in memoriam*), à minha mãe Irene Bidin Ferla, às minhas irmãs Gládis Ferla Baierle, Vânia Ferla Perotti, e ao meu irmão Adelar Ferla. À Hindyra Folador, filha do coração. Às minhas filhas amadas, Alana Ferla Guenzer, Gabrieli Ferla Guenzer, e meu esposo querido Marcelo Guenzer, pelo incentivo diário e força em meus estudos, sendo pacienciosos e tolerantes com minhas ausências, demonstrando carinho e amor, necessários ao bem viver e à felicidade. É uma imensa alegria contar com o amor da minha família. Obrigada por tudo.

## RESUMO

O presente estudo dissertativo intitulado “A política de Assistência Social como alicerçadora das Seguranças Sociais: análise da gestão municipal no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Cachoeirinha, em Dourados/MS”, teve por finalidade compreender a assistência social à luz das transformações recentes que a colocam como política de proteção social não contributiva, alicerçadora das seguranças sociais de acolhida; de renda; de convívio ou vivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia e de apoio e auxílio. A pesquisa voltada à assistência social é necessária por ser um tema atual, visto que no rol das políticas públicas de seguridade social, ela é das mais recentes a se constituir como Sistema, dentre os Sistemas Públicos brasileiros de proteção social não contributiva, e, por conseguinte, pouco estudada. Ressalta-se a Política Nacional de Assistência Social, tomada como base teórica dada ênfase ao conjunto de legislações que sustentam a legalidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Entendendo a importância de compreender como o Estado Capitalista se compõe frente às políticas sociais, buscou-se embasamento no ponto de vista de autoras(es) como Carmelita Yasbek, Ivanete Boschetti, Elaine Behring, Aldaíza Sposati, Potyara Pereira, Maria Luiza Mestriner, Dirce Koga dentre outros. A pesquisa, de caráter teórico e empírico, traz uma breve contextualização da proteção social brasileira na Constituição Federal de 1988, a partir da qual se fundamenta juridicamente a legalidade da assistência social como política de direito. Foi adotado o método misto como forma metodológica, articulada ao método de estudo de caso, sendo utilizadas, na coleta dos dados, diferentes técnicas de pesquisa, como a realização de entrevistas com seis famílias acompanhadas e com quatro trabalhadores do CRAS Cachoeirinha, bem como a pesquisa documental, a observação direta e a pesquisa bibliográfica. A pesquisa focou a gestão local em relação à participação e protagonismo dos usuários e a participação dos trabalhadores do SUAS. Foi dada ênfase na gestão do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e dos benefícios assistenciais, buscando-se investigar as aquisições dos usuários em relação às seguranças socioassistenciais.

**Palavras-chave:** Assistência Social. SUAS. Proteção Social Básica. Seguranças socioassistenciais. CRAS.

## ABSTRACT

This dissertational study, titled – Social Assistance Policy as guarantor of Social Securities: Analysis of city council management at the Cachoeirinha Reference Center for Social Assistance (CRAS) in Dourados/MS aimed to understand social assistance in light of recent transformations that put it as a non-contributive social protection policy, guarantor of social securities regarding welcoming, income and social, communitarian and familial living or cohabitating, as well as developing autonomy and support and aid. Research aimed towards social assistance is necessary as the issue is current, since in the list of social security policies it is one of the most recently constituted as a System among Brazilian Public Systems of non-contributive social protection, and, therefore, little studied yet. The National Policy for Social Assistance is highlighted, taken as a theoretical basis, given emphasis to the set of legislations that sustain the legality of the Sole System of Social Assistance (SUAS) was. Perceiving the importance of understanding how the Capitalist State composes itself regarding social policies, theoretical grounding was sought in the point of view of authors such as Carmelita Yazbek, Ivanete Boschetti, Elaine Behring, Aldaíza Sposati, Potyara Pereira, Maria Luiza Mestriner, Dirce Koga, among others. This piece of research, of a theoretical and empirical nature, brings a brief contextualization of Brazilian social protection under the FC of 1988, from which the legality of social assistance as a policy of law is juridically founded. It was adopted the mixed method as a methodological form, articulated to the case study method, being utilized in data collection different research techniques, such as doing interviews with six client families and four Cachoeirinha CRAS workers, as well as documental research, direct observation and bibliographical research. This piece of research focused on local management regarding participation and protagonism of users and participation of SUAS workers. Emphasis was given to the management of the Service for Protection and Integral Care to Families (PAIF) and to the Service for Cohabitation and Strengthening of Bonds (SCFV) and social benefits, seeking to investigate users' acquisitions regarding social care securities.

**Keywords:** Social Assistance. SUAS. Basic social Protection. Social Care Securities. CRAS.



## LISTA DE QUADRO E GRÁFICOS

Quadro 1 –	Técnicas de pesquisa utilizadas.....	24
Gráfico 1 –	Demonstrativo da população referenciada no CRAS Cachoeirinha inserida no CadÚnico Federal, por faixa etária.....	101
Gráfico 2 –	Demonstrativo das famílias inseridas no Programa Bolsa Família, BPC e Vale Renda do Território do CRAS Cachoeirinha.....	102
Gráfico 3 –	Demonstrativo dos benefícios eventuais ofertados no CRAS Cachoeirinha.....	104
Gráfico 4 –	Demonstrativo das Ações que compõem o Trabalho Social com Famílias.....	106
Gráfico 5 –	Demonstrativo dos atendimentos particularizados realizados no CRAS Cachoeirinha.....	107

## LISTA DE MAPAS

Mapa 1 –	Reserva Indígena de Dourados, aldeias Jaguapiru e Bororó, MS.....	75
Mapa 2 –	Distritos do município de Dourados, MS .....	76
Mapa 3 –	Localização dos CRAS de Dourados, MS.....	92
Mapa 4 –	Área de Abrangência dos CRAS de Dourados, MS .....	93
Mapa 5 –	Rede pública da região do CRAS Cachoeirinha de Dourados, MS.....	94

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Fluxograma representando os órgãos de Controle social do Município de Dourados.....	70
Figura 2 –	Fluxograma da evolução da assistência social de Dourados, de 2001 a 2009, com algumas características marcantes de cada período.....	78
Figura 3 –	Fluxograma da evolução da assistência social de Dourados, de 2009 a 2020, com algumas características marcantes de cada período.....	85

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS	Trabalho – Programa Nacional de Acesso ao Mundo do Trabalho
APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CEIN	Centro de Educação Infantil
CAPS	Centro de Atenção Psicossocial
CadÚnico	Cadastro Único do Governo Federal
CF	Constituição Federal
CEIA	Centro de Integração da Criança e Adolescente Dom Alberto
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais do Mato Grosso do Sul
COHAB	Conjunto Habitacional
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CREAS POP	Centro de Referência Especializado para a População de Rua
CSU	Centro Social Urbano
DST	Diagnóstico Socioterritorial
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
EUA	Estados Unidos da América
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
FMIS	Fundo Municipal de Investimento Social
FMDCA	Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes
FMPCD	Fundo Municipal dos Direitos dos Consumidores
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LGBT	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MEI	Microempreendedor Individual
MPT	Ministério Público do Trabalho
MS	Mato Grosso do Sul
MSE	Medidas Socioeducativas
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NOB	Norma Operacional Básica
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
NOB-RH	Norma Operacional de Recursos Humanos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAR	Programa de Arrendamento Residencial
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família e Indivíduos
PSB	Proteção Social Básica do Suas
PSC	Prestação de Serviços à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial do Suas
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PPA	Plano Plurianual
PT	Partido dos Trabalhadores
PROMOSUL	Fundação de Promoção Social do Estado de Mato Grosso do Sul
PROCON	Programa de Proteção e Defesa do Consumidor
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PUC	Pontifícia Universidade Católica
RG	Registro Geral
RMA	Relatório Mensal de Atendimento
SAGI	Sistema de Avaliação e Gestão da Informação
SENAI	Serviço Nacional da Indústria

SENAC	Serviço Nacional do Comércio
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo
SEAS	Secretaria de Estado de Assistência Social
SEMASCH	Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Cidadania
SEMASES	Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SENARC	Secretaria Nacional de Renda e Cidadania
SM	Salário Mínimo
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
UBS	Unidade Básica de Saúde
UNASES	Unidades de Assistência Social e Economia Solidária
UCDB	Universidade Católica Dom Bosco

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>16</b>
<b>Contextualização e Delimitação do tema de Pesquisa.....</b>	<b>16</b>
<b>Objetivos, Descrição do Campo de Pesquisa e Categorização.....</b>	<b>19</b>
<b>Metodologia de desenvolvimento da pesquisa.....</b>	<b>21</b>
<b>Procedimentos metodológicos.....</b>	<b>23</b>

### **CAPÍTULO I**

<b>ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL, NO CONTEXTO DO ESTADO CAPITALISTA.....</b>	<b>27</b>
1.1 Políticas Sociais no Estado Capitalista .....	27
1.2 <i>Welfare State</i> e as Políticas Sociais.....	30
1.3 Organização da sociedade brasileira: as marcas da tutela e do favor na origem da assistência social.....	34
1.4 O Estado brasileiro reforça a Filantropia: impasses para o alcance da assistência social como direito.....	38
1.5 A constituição do estado democrático de direito na Constituição Federal de 1988 e os avanços na afirmação dos direitos sociais.....	42

### **CAPÍTULO II**

<b>POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO.....</b>	<b>47</b>
2.1 Proteção Social não contributiva como direito social.....	47
2.2 Avanços no Marco Regulatório da Política de Assistência Social: Da regulamentação da Lei Orgânica de Assistência Social à constituição do Sistema Único de Assistência Social.....	51
2.3 Implantação do SUAS no Brasil e a ruptura com o modelo tradicional, um processo em construção.....	55
2.4 A Proteção Social Básica e as Seguranças Socioassistenciais: da prevenção à garantia de direitos.....	61
2.5 A implementação do SUAS no município de Dourados – desafios e conquistas.....	74

## **CAPÍTULO III**

<b>O TERRITÓRIO DO CRAS CACHOEIRINHA COMO LÓCUS DE REFERÊNCIA E OFERTA DAS SEGURANÇAS SOCIOASSISTENCIAIS .....</b>	<b>93</b>
3.1 Situando o CRAS Cachoeirinha no contexto dos Territórios de Assistência Social de Dourados.....	93
3.2 O Território do CRAS Cachoeirinha : da visibilidade das desproteções ao acesso aos Serviços e benefícios socioassistenciais.....	96
3.3 Coberturas do Cadastro Único Federal e Programas de Transferência de Renda do território pesquisado.....	101
3.4 Trabalho Social com famílias no Território do CRAS Cachoeirinha: Processo norteador de Acolhida e inclusão de direitos.....	105
3.5 Vigilância Socioassistencial, ferramenta de aprimoramento do Trabalho Social com Famílias.....	111
3.6 Alcance das Seguranças Socioassistenciais aos Usuários do Território pesquisado.....	117
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>136</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>145</b>



## INTRODUÇÃO

### Contextualização e Delimitação do Tema de Pesquisa

A Assistência Social está em processo de efetivação no Brasil como política pública. Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social, SUAS, em 2005, inicia-se uma nova reorganização que passou a exigir uma intensa agenda de ações que envolveram as diversas instâncias de governo, movimentos sociais, redes de entidades, trabalhadores e usuários, entre tantos que participaram desse processo. Em conjunto com as políticas de saúde e previdência social, as políticas de assistência social compõem a Seguridade Social, assegurados nos artigos 203 e 204 da Constituição Federal (CF) de 1988. Cabe à Assistência Social, como campo de ação, garantir a proteção social não contributiva, por meio da oferta das seguranças sociais de convívio, rendimento, acolhida, autonomia e apoio, e auxílio, no conjunto de proteções sociais que devem ser ofertadas pelas demais políticas públicas sociais. As seguranças sociais objetivam o alcance dos direitos socioassistenciais previstos na CF de 1988, posteriormente regulamentada por lei específica que será amplamente contextualizada nesta Dissertação.

No contexto do ordenamento jurídico do SUAS tem-se a criação das Unidades Públicas, que se tornam referência estatal para a população, as Unidades Públicas denominadas Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e os Centros Especializados de Assistência Social (CREAS), criadas pela Lei 12.435/2001, que alterou a Lei Orgânica de Assistência Social.

Nesse sentido elegeu-se como foco da presente pesquisa o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) Cachoeirinha, que se localiza em um dos territórios de alta vulnerabilidade, do município de Dourados. Os CRAS são Unidades Públicas de oferta dos serviços e benefícios assistenciais, a fim de garantir à população usuária os direitos de proteção social não contributiva, em consonância com o conjunto de normativas que as regulamenta.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada na Lei 8.742 de dezembro de 1993, reconceitua a antiga concepção pautada no favor, para uma concepção na lógica do direito e aponta suas diretrizes para o atendimento às populações em situação de vulnerabilidade e pobreza. Essa lei constituiu-se como a base da implementação de todo o conjunto de regulamentações subsequentes, dentre elas destaca-se: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS),

na Resolução 145 de 15 de outubro de 2004; e a Tipificação dos Serviços Assistenciais, igualmente aprovada pelo CNAS na resolução nº 109 de 11 de novembro de 2009; o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), criado em 2005 e regulamentado na Lei nº 12.435 de 2011; e a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), aprovada pela resolução do CNAS de nº 33 de 12 de dezembro de 2012. A construção de uma nova visão com base no reconhecimento do direito já estava assegurada na legislação maior, com a ressignificação da legislação tendo como base o SUAS, que vem fortalecer a ruptura com a visão conceitual da ajuda, da caridade. Essa mudança é um processo longo, e até hoje se vivenciam práticas pautadas no assistencialismo.

O desafio envolve forte compromisso do Estado, uma vez que o combate à pobreza não se dá por intermédio de ações meramente emergenciais, na perspectiva da caridade, mas com gestão planejada, a partir de diagnósticos que apontam as vulnerabilidades dos territórios nos municípios. O Município de Dourados, em relação à Assistência Social, vivenciou essa trajetória de transformações e avanços que marcam a política local, desde a implantação da LOAS até a implementação do SUAS, de ações pontuais e emergenciais, com uma gestão profissionalizada, que exigiu um conjunto de iniciativas de planejamento participativo.

A PNAS é uma regulamentação de suma importância para a Assistência Social, que marca e fortalece o pacto federativo e a relação com redes de entidades assistenciais, dado que aponta os caminhos com as teorias fundantes do SUAS. A discussão sobre a orientação dessa legislação e demais normativas, permeará toda a presente pesquisa. A PNAS traz uma análise situacional, na qual a Assistência Social é configurada como uma política de proteção social de forma inovadora, razão que afirma a garantia de proteção a todos que demandam o direito a essa política, ou seja, a partir de um olhar da realidade e de uma visão inovadora, pautada na dimensão ética de incluir os invisíveis como parte de uma situação social coletiva, já escrita na CF de 1988 e na LOAS. A presente lei identifica o público demandatário da política de proteção social.

A PNAS interpela os municípios brasileiros através de suas noções e prerrogativas, a ver as diferenças, os diferentes e as desigualdades existentes. Fornece uma visão social de proteção, ou seja, conhecer os riscos e as vulnerabilidades sociais a que estão submetidas as pessoas para poder enfrentá-los. Uma visão social capaz de captar as diferenças sociais, e as circunstâncias micro e macro que envolvem os indivíduos e suas famílias são determinantes para sua proteção e autonomia. Uma visão capaz de entender as necessidades, mas também capacidades da população, ou seja, identificar as forças e não só as fragilidades dos indivíduos e grupos. Destarte, essa nova maneira de ver exige uma maior aproximação do cotidiano da

vida das pessoas, das circunstâncias que as envolvem e às suas famílias, bem como o conhecimento dos territórios onde vivem, visto que dessa forma é possível identificar os riscos e vulnerabilidades a que são submetidas (BRASIL, 2005a, p. 16). Foi a partir da elaboração do diagnóstico socioterritorial em 2016, que em Dourados a assistência social conseguiu mapear, com mais precisão, as vulnerabilidades sociais que atingem a população do território.

Essa nova configuração afirma os usuários como sujeitos de direito à proteção social, direito à seguridade social não contributiva, não de forma tutelada ou assistencialista, mas promovendo suas capacidades e autonomia. Esse é o eixo norteador no texto da PNAS (2005a, p. 16): “O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos”.

A PNAS alerta para a realidade diversa dos territórios brasileiros, um país de dimensões continentais com pluralidades étnicas e raciais, com diversidades de culturas e geográficas. Traz o desafio de olhar essas diversidades, a partir do território de vivências das pessoas, tanto urbano quanto rurais, territórios indígenas e quilombolas, ribeirinhos, populações em situação de rua, migrantes e imigrantes, idosos, pessoas com deficiência, pessoas em conflito com a lei, dentre outras. “Essa característica peculiar da política tem exigido cada vez mais um reconhecimento da dinâmica que se processa no cotidiano das populações” (BRASIL, 2005a, p. 16). Observamos que a PNAS apresenta os principais eixos estruturantes que vão compor o SUAS. O município de Dourados é formado pelas diversidades e pluralidades de povos e raças por ser um território onde habita um dos maiores grupos indígena do País, ultrapassando quinze mil pessoas, bem como a presença de afrodescendentes e migrantes (especialmente nordestinos e brasiguaios). Do mesmo modo que possui acampamentos de sem-terra e de indígenas. Recentemente, o município está recebendo imigrantes venezuelanos e haitianos em vasto número.

Compreender a Assistência Social à luz dessas transformações recentes que a colocam como política de proteção social não contributiva, instituída no tripé da Seguridade Social, é um dos desafios após a implantação do SUAS, tanto para os gestores como para os trabalhadores, entre outros atores dessa política.

A decisão de pesquisar a Assistência Social se fundamenta no dever de estudar esse tema tão atual, uma vez que no rol das políticas públicas de seguridade social foi a última a ser regulamentada, e com isso retardou-se a constituição de um sistema próprio, que pudesse constituir-se em outros sistemas que compõem a seguridade.

Ressalta-se aqui a importância de debater a Assistência Social tomando por base a PNAS, no “campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal” (2005a, p. 31). A gestão da política em âmbito municipal requer um conjunto de ações e articulações para se cumprir as deliberações normativas que são alicerçadas em decisões coletivas e remetem à responsabilidade de diversos atores, em especial de trabalhadores, gestores e conselheiros.

Nessa direção, o propósito da pesquisa em tela está ancorado na perspectiva de apurar de que forma as seguranças socioassistenciais alcançam os usuários do CRAS Cachoeirinha. Para tanto, a intenção foi perceber as impressões dos usuários e igualmente dos trabalhadores nessa Unidade Pública.

Para uma abordagem qualificada do CRAS Cachoeirinha, sentiu-se a necessidade de produzir um histórico sobre a gestão da Assistência Social no município de Dourados, como era antes, e de que maneira ficou após a implantação do SUAS.

O tema central proposto na pesquisa é a política de Assistência Social como política de proteção social, alicerçada das seguranças de acolhida; de renda; de convívio ou vivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia e de apoio e auxílio, sendo aqui preconizada uma análise da gestão do Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Cachoeirinha, no município de Dourados – MS, a partir dos benefícios e serviços de proteção social básica por ele ofertado, à luz das normativas que orientam a política pública.

Mais especificamente, a questão de análise deste trabalho é buscar compreender de que jeito se deu a emergência dessas seguranças, frente ao contexto de transformação em que estão inseridas, através da observação dos atores e da gestão da assistência social, no referido município.

A pesquisa trará contribuições para os trabalhadores do SUAS, pesquisadores e demais agentes envolvidos, tanto da sociedade civil como de governos que operam essa política pública.

### **Objetivos, Descrição do Campo de Pesquisa e Categorização**

O Objetivo Geral da pesquisa é realizar um estudo com base no conjunto de normativas técnicas e políticas que a assistência social percorreu nas últimas décadas e, nesse contexto, destacar a proteção social básica, seu alcance, especialmente, pelas seguranças sociais a indivíduos e famílias, sendo o foco o CRAS Cachoeirinha em Dourados – MS.

O campo de pesquisa é o CRAS Cachoeirinha e é neste território que se dá a oferta dos serviços e benefícios de Proteção Social Básica. Esse CRAS está localizado na periferia da cidade, que foi considerada a favela mais antiga de Dourados, formada em sua origem por pessoas em extrema pobreza até se transformar hoje em um bairro com infraestrutura urbana considerada adequada.

A Vila Cachoeirinha foi marcada por um histórico de conflitos e violências. O território desde sua origem era noticiário nas rádios e jornais locais, devido ao tráfico e uso de drogas entre os jovens, levando a assassinatos, brigas entre as gangues de usuários de drogas. O lugar era temido pelos moradores do município por essa trajetória de conflitos. As moradias eram precárias, a maioria formada de ocupação próxima aos Córregos Rego D'água e Água Boa, e, como os córregos estavam localizados no fundo de vale, quando chovia, a água da cidade desembocava nesses córregos, alagando os barracos dos moradores.

A população, que vivia naquela parte da Vila, posteriormente foi removida totalmente para o Bairro Estrela Porã, em agosto de 2002. Um novo loteamento foi construído pelo município para atender famílias em situação de risco, onde o município, com recursos Federais, construiu esse conjunto habitacional, no Programa denominado Arrendamento Residencial (PAR). No novo projeto habitacional estava prevista a construção de outro CRAS, denominado posteriormente de CRAS Parque do Lago II, destinado a atender a população que fora removida da Vila Cachoeirinha, dentre outros bairros do entorno. Dessa forma, o lugar da Vila Cachoeirinha, que anteriormente era ocupado por famílias que viviam em situação de risco, expostas a vulnerabilidades diversas, especialmente devido aos alagamentos na época de chuvas, recebeu da Prefeitura Municipal a recuperação ambiental e lá foi construída a via Parque, margeando o Córrego Água Boa, uma pista asfaltada que interliga diversos bairros.

A escolha de pesquisar o CRAS Cachoeirinha foi motivada por ser uma das Unidades de CRAS com mais tempo de existência e que possui equipe de referência completa.

Com relação à oferta dos serviços socioassistenciais, a pesquisa buscou responder como se dá sua gestão do Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que é um conjunto de serviços de complementação ao trabalho social com as famílias em situação de risco social. Buscou-se constatar, como já mencionado, quais as aquisições dos usuários em relação às seguranças de acolhida, convívio familiar e comunitário e segurança de desenvolvimento da autonomia, apontados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2014, p. 14).

Para que os usuários alcancem tais aquisições citadas na Política Nacional de Assistência Social, foi necessário levar em consideração a própria referência na política, ou seja, a normalização dos padrões dos serviços, o atendimento e a qualidade desses serviços, que devem contar com indicadores de avaliação e resultados, por exemplo. A PNAS torna-se uma referência singular para o alcance dos direitos socioassistenciais. (BRASIL, 2005a, p. 37).

Considerando essas orientações da PNAS, a pesquisa busca levantar os padrões dos serviços prestados, a qualidade no atendimento, tendo como categorias de análise as seguranças socioassistenciais.

### **Metodologia de Desenvolvimento da Pesquisa**

A presente pesquisa, de caráter teórico e empírico, teve o método misto como forma metodológica de pesquisa, articulada pelo método de estudo de caso. Foram utilizadas diferentes técnicas de pesquisa, como a realização de entrevistas, a pesquisa documental, a observação direta e a pesquisa bibliográfica.

O CRAS Cachoeirinha configurou-se o lócus da pesquisa, aplicando-se a técnica de entrevistas com seis usuárias do serviço e com quatro trabalhadoras que compõem a equipe técnica de referência dos serviços. As usuárias pesquisadas são mulheres que frequentam os serviços socioassistenciais, da mesma forma as técnicas de referência entrevistadas foram uma assistente social, uma psicóloga e duas pedagogas. A escolha por mulheres usuárias justifica-se em razão de que elas frequentam o CRAS em número bem superior aos homens, e na equipe de referência do CRAS todas são mulheres.

Utilizou-se do estudo bibliográfico no embasamento teórico da pesquisa, adotando-se referências de autores que se destacam em âmbito nacional, estadual e municipal, no estudo das políticas sociais, em especial de Assistência Social.

A pesquisa, de característica qualitativa, contou inclusive com o uso da análise de dados quantitativos com a combinação/integração de técnicas. “Quanto às técnicas qualitativas, como entrevistas abertas, elas forneceram diferentes perspectivas sobre o tema e delineando os aspectos subjetivos do fenômeno” (PARANHOS *et al.*, 2016, p. 389). Essa combinação, através da integração de métodos, possui vantagens que permitem tirar o melhor de cada uma para responder às questões específicas, dando mais consistência aos resultados. Esta forma de pesquisa é chamada, pelos autores, de triangulação.

Nesse sentido, quanto mais informação se tiver do objeto de estudo, melhor e mais qualificados serão os resultados. O levantamento dos dados quantitativos diz respeito, por exemplo, ao levantamento da renda per capita da população do território de abrangência, índice de famílias pobres e cobertura do programa de transferência de renda, número de beneficiários que frequentam os serviços ofertados no CRAS.

Na seleção de amostra de um CRAS, num universo de oito unidades públicas, as variáveis utilizadas na gestão local desta unidade forneceram dados que serviram para a realização de algumas inferências de análise do conjunto. Utilizando-se de técnicas de entrevistas abertas e levantamento documental, a pesquisa aninhou-se a uma realidade global de como se dá a gestão da política de Assistência Social no município, levando-se em consideração as orientações do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O processo de triangulação com o uso de diferentes tipos e dados permitiu a comparação, checagem e aprimoramento sistemático da análise desenvolvida e a compreensão mais consistente da realidade observada, para além das primeiras visões emanadas dos atores, do contexto e do próprio olhar do pesquisador.

O experimento de campo realizou-se por intermédio de entrevistas com as pessoas que frequentam a unidade, usuárias e trabalhadoras, mulheres beneficiárias dos serviços ofertados que oportunizaram levantar os dados de forma exploratória, capaz de gerar resultados descritivos. O estudo de caso é um método ideal para estudos em que as perguntas principais são do tipo “como” ou “por que” (YIN, 2001, p. 26). Significa que, no caso do estudo da evolução de uma política pública específica, em um dado grupo específico, o objetivo é compreender de que forma operam, na prática e na percepção de seus atores, os mecanismos de seu funcionamento.

Este método é o mais indicado para se levantar de que modo os profissionais aplicam as orientações técnicas da política de Assistência Social, para se chegar aos resultados esperados no trabalho social com famílias. “Embora os estudos de caso e as pesquisas históricas possam se sobrepôr, o poder diferenciador do estudo é a sua capacidade de lidar com uma ampla variedade de evidências – documentos, artefatos, entrevistas e observações – além do que pode estar disponível no estudo histórico convencional” (YIN, 2001, p. 27).

Yin (2001) afirma que o estudo de caso possibilita o estudo de um grupo específico, ou múltiplos grupos, fazer análise e avaliação de uma referida política pública, como se deu sua implantação naquela comunidade específica, os métodos utilizados, os resultados alcançados, da mesma forma, oportuniza encontrar os problemas, as falhas no processo de

execução. “Os estudos de caso têm um lugar de destaque na pesquisa de avaliação” (YIN, 2001. p. 34).

No Estudo de Caso, como forma de coleta de dados, foi utilizada a técnica de entrevistas abertas com os membros familiares acompanhados pelo PAIF e participantes do SCFV.

O trabalho social com famílias se dá nas dimensões pessoal, familiar e comunitária, e a coleta dos dados seguiu estas dimensões, com a intenção de identificar o alcance da atuação do serviço assistencial, ou seja, as mudanças ocorridas na vida dos indivíduos, suas famílias, bem como na relação comunitária, a partir do acesso aos serviços ofertados no CRAS. A dimensão comunitária é um fator relevante de análise, já que as maiores transformações sociais podem ser relacionadas com a área da cidadania, do direito assistencial à participação social e à conquista do direito de serem alcançados pelas demais políticas sociais transversais: saúde, educação, cultura, lazer e moradia digna. “Estudo de caso coletivo é aquele cujo propósito é o de estudar características de uma população. Eles são selecionados porque se acredita que, através deles, torna-se possível aprimorar o conhecimento acerca do universo a que pertencem” (GIL, 2002, 139).

Dessa forma, foi possível, mediante a organização comunitária, observar o grau de conhecimento da realidade local, do grupo pesquisado, se há reivindicação por melhores condições de vida, quais as principais demandas, e por quais ações isso acontece, ou seja, de que maneira se dá o desenvolvimento da autonomia.

Por fim, o método do estudo de caso, pela sua abertura, permitiu que os dados fossem coletados através de inúmeras técnicas.

### **Procedimentos Metodológicos**

Os profissionais, técnicos de referência dos CRAS, utilizam inúmeros instrumentais técnicos no acompanhamento das famílias e indivíduos daquele território. Dentre os documentos destaca-se o Prontuário SUAS, que contém as informações gerais das famílias em acompanhamento, os relatórios mensais de atendimentos, as atas, os relatórios de concessão de benefício, o planejamento anual das ações, dentre outros.

A “pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa” (GIL, 2002, p. 45). Ou seja, são os materiais “brutos”, construídos e utilizados apenas com as finalidades específicas das tarefas desenvolvidas no âmbito da política pública e outras



atividades distintas em questão. A análise do conteúdo utiliza-se de estratégias quantitativas e qualitativas de pesquisa. A partir dos dados coletados, foi possível analisá-los e interpretá-los à luz da teoria.

O material bibliográfico utilizado enfocou o tema da pesquisa sobre os conceitos básicos relacionados à política de Assistência Social, seu histórico, a concepção de política de Estado, Universal, parte integrante da Seguridade Social. O Sistema Único de Assistência Social, sua estrutura organizacional e diretriz, as orientações técnicas do CRAS, PAIF e SCFV. Autores como: Aldaíza Sposati (2007, 2009, 2014), Maria Carmelita Yasbek, (2006), Elaine Behring e Ivanete Boschetti, (2007), Odária Battini, (2007), Potyara Pereira, (2009), Maria Luiza Rizzotti, (2017), Maria Luiza Mestriner (2001), Dirce Koga (2015), autores(as) utilizados nas referência bibliográfica, dentre outros(as).

O levantamento dos dados quantitativos diz respeito, por exemplo, à renda *per capita* da população do território de abrangência, o índice de famílias pobres e a cobertura do programa de transferência de renda, o número de beneficiários que frequentam os serviços ofertados no CRAS. Esses dados estão disponíveis no IBGE e no Cadastro Único Federal e Relatórios de Atendimento do Serviço.

No Quadro a seguir, é possível visualizar, de forma sintética, as técnicas de pesquisa que foram utilizadas:

**Quadro 1** – Técnicas de pesquisa utilizadas

<b>Pesquisa</b>	<b>Fontes</b>	<b>Detalhamento das técnicas</b>
Pesquisa documental	Fontes Primárias: gestores, documentos públicos.	Levantamento de instrumentais técnicos de orientação do PAIF e SCFV, Relatório Mensal de Atendimento – RMA, relatórios de gestão, diagnóstico socioterritorial de Dourados, dados estatísticos sobre o território e Cadastro Único Federal.
Pesquisa bibliográfica	Fontes Secundárias: Documentos que foram levantados, analisados em outros estudos, que servirão de referência.	Levantamento de materiais bibliográficos relacionados à política de assistência social, normas, legislações.
Entrevistas	CRAS Cachoeirinha	Aplicação de entrevistas semiestruturadas com a coordenação local, com uma assistente social, uma psicóloga e uma pedagoga, Técnicas de Referência. A coordenadora e as técnicas de referência são citadas no Capítulo III dessa forma: Técnicas de Referência I, II, III e IV.

		Aplicação de entrevistas semiestruturadas com seis usuárias mulheres que frequentam o CRAS e que possuem vínculo com algum desses serviços ou benefícios: (acompanhadas pelo PAIF, ou que frequentam o SCFV, ou que são beneficiárias de algum programa de transferência de renda.) As usuárias são citadas no Capítulo III, como Usuárias I, II, III, IV, V e VI.
Observação Direta	CRAS Cachoeirinha	Visitas às instalações físicas onde se desenvolve a política pública;

Fonte: elaboração própria

Este estudo está estruturado em três capítulos. O **primeiro capítulo** apresenta algumas concepções de Estado Capitalista Liberal, a partir do entendimento de pensadores clássicos, até o surgimento do Estado de Bem-estar e das Políticas Sociais. Contextualiza surgimento do *Welfare State*, como divisor para a criação das políticas sociais, adentrando no histórico do favor e da tutela que marcou a Assistência Social em sua origem no Brasil.

O capítulo demonstra que o Estado Brasileiro inicia tardiamente a implementação da Assistência Social na perspectiva de política pública, transferindo às entidades filantrópicas a responsabilização dos cuidados às pessoas desprotegidas, em especial às crianças, idosos e pessoas com deficiência.

Ainda, esse capítulo traz a importância da Constituição Federal de 1988 na implantação do Estado democrático de direito e nos avanços da Assistência Social na transição de política do favor para política de direito social, passando a ser responsabilidade do Estado.

O **segundo capítulo** apresenta, a partir das referências em autores(as) estudiosos(as) da área e da própria legislação, a Assistência Social, política de proteção social não contributiva, direito social regulamentado na Lei Orgânica da Assistência Social.

Esse capítulo compila o marco regulatório que referencia a Assistência Social, em especial atenção à Política Nacional de Assistência Social. A criação do Sistema Único de Assistência Social, rompendo com o modelo tradicional de favor e ajuda, instituindo os serviços de proteção social básica e especial, de caráter público e continuado, com primazia de responsabilidade estatal, com financiamento nas três esferas de governo.

O capítulo apresenta o Sistema Descentralizado e Participativo, demandando capacidade técnica operativa na sua implantação. Traz um recorte ainda dentre as proteções

sociais, abordando a proteção social básica e as seguranças socioassistenciais, que é o foco da presente investigação.

Por fim, o capítulo aponta os desafios dos municípios brasileiros na implantação do SUAS, as resistências ainda presentes dos governos, em assumir as responsabilidades de implantação da Assistência Social na perspectiva de política pública, devido ao histórico legado do assistencialismo, voluntarismo e desprofissionalização, ainda presentes na prática de gestores públicos. E o último subitem relata a trajetória da implantação do SUAS em Dourados, as conquistas e desafios, a forma que o município fez a transição do histórico do primeiro-damismo à profissionalização da área, a organização dos serviços e benefícios assistenciais, de modo a dar cobertura às famílias douradenses que necessitam de proteção da assistência social.

No **capítulo terceiro** é abordado o território do CRAS Cachoeirinha, lócus da oferta das seguranças socioassistenciais, foco da pesquisa, as vulnerabilidades e potencialidades desse território. O capítulo traz a cobertura do Cadastro Único Federal e Programas de Transferência de Renda do território pesquisado, a partir dos dados que demonstram de que maneira é realizado o trabalho social com famílias no território do CRAS Cachoeirinha. Além do mais, analisa o alcance das Seguranças Socioassistenciais aos Usuários do Território pesquisado, tendo por base as entrevistas realizadas, tanto com trabalhadores como com usuários. Nesse último capítulo é possível identificar os resultados de pesquisa a partir da análise dos dados coletados, por meio dos procedimentos metodológicos adotados.

A partir da aproximação da pesquisadora com o público usuário e com os profissionais que operam a política de Assistência Social no território, foi possível identificar de que forma os serviços e benefícios assistenciais garantem as seguranças socioassistenciais. A análise dos dados, a partir dessas categorias, foi realizada à luz das principais normativas que orientam o SUAS: a PNAS, a Tipificação Nacional dos Serviços Assistenciais, a NOB/SUAS, dentre outras.

A elaboração do relatório de pesquisa na forma de um ensaio dissertativo contém os principais resultados, a resposta sobre a investigação do objeto de estudo em relação ao alcance dos usuários, na oferta das seguranças sociais de acolhida, convivência, renda, autonomia, apoio e auxílio. Ademais, apresenta os resultados da análise da gestão local, tendo como parâmetros as orientações e instrumentais legais da política de assistência social.

## CAPÍTULO I

### ORIGEM DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS NO BRASIL, NO CONTEXTO DO ESTADO CAPITALISTA

#### 1.1 POLÍTICAS SOCIAIS NO ESTADO CAPITALISTA

Para entender as políticas públicas sociais e sua relação com o Estado, responsável pela implementação, é necessário contextualizar o que fundamenta o Estado liberal capitalista, e qual a relação do capitalismo liberal com o surgimento das políticas públicas sociais na Europa, pós-Revolução Industrial ao final do século XIX. A presente análise do Estado Capitalista fundamenta-se na interpretação marxista de alguns dos estudiosos, que é a mais conhecida. Pretende-se aqui pontuar os conceitos essenciais relacionados ao Estado Capitalista que permeiam os avanços e recuos das políticas públicas sociais em diferentes épocas e que impactam o momento atual do Brasil.

O sistema capitalista, modo de produção vigente nos diversos continentes após a ascensão da burguesia e industrialização, surgiu com base no ideário liberal, sistema econômico visando à produção econômica de bens em grande escala e a acumulação da riqueza, fundamentada nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

É notório que os trabalhadores são o motor do capitalismo, ofertando sua força de trabalho numa condição de exploração, o que fica evidenciado na não divisão dos lucros. Esta é a origem das “expressões multifacetadas da questão social no capitalismo” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 51).

Questão social é o conjunto das expressões que definem as desigualdades da sociedade. Ela adquire múltiplas faces originadas no modo capitalista de produção, pois a riqueza produzida pelos trabalhadores é mal distribuída. Suas expressões estão relacionadas às desigualdades sociais, causadoras da fome, da miséria, da exclusão social, dentre outras mazelas.

Do mesmo modo expressa Iamamoto e Carvalho (1983), sobre a questão social, geradas no capitalismo:

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

Uma característica do capitalismo é a divisão da sociedade em classes dos trabalhadores e dos donos dos meios de produção. Corroborando desse sentido, Florenzano (2007) apresenta o pensamento de Karl Marx: “Todas as sociedades se dividem em classes, tornando o Estado necessário para permitir a exploração/dominação de uma classe sobre a outra” (FLORENZANO, 2007, p. 12).

Contudo, fica evidente que o Estado no sistema capitalista defende os interesses do capital e não os interesses coletivos. Portanto, no sistema capitalista crescem as desigualdades sociais, a exploração do trabalho humano e da natureza. Entender o que fundamenta o sistema capitalista e suas bases teóricas fundadas no ideário liberalista é a base para a definição do Estado Capitalista Liberal, modelo vigente. Perissinotto e Codato (2012), afirmam que, segundo o pensamento de Karl Marx, no Estado Capitalista o poder é exercido por representantes da classe burguesa, que obviamente defendem seus próprios interesses e não os interesses coletivos.

O Estado “moderno” (isto é, capitalista), administraria os interesses da classe burguesa porque estaria sob o controle direto de seus membros e, conclusão necessária dessa ideia, enquanto estivesse sobre controle dos seus membros. O Estado moderno seria assim um instrumento manipulável que a classe economicamente dominante utilizaria para impor a sua política e os seus interesses ao restante da sociedade. (PERISSINOTTO; CODATO, 2012, p. 33).

Karl Marx, segundo os autores, propõe uma revolução social onde o proletariado se apropria do aparelho do Estado para retirar o poder econômico e político da burguesia. Este, segundo Marx, seria o motor da revolução socialista, a centralização dos meios de produção no estado, para serem geridos em prol do conjunto da população.

Conforme Perissinotto e Codato (2012 p. 35), Marx, na obra “O 18 de Brumário de Luís Bonaparte”, ao se referir ao Estado capitalista, conclui que as revoluções aperfeiçoaram a máquina do Estado ao invés de destruí-la. E esta máquina, por sua vez, caracteriza-se por ser a “instituição que tem um tipo de dominação de classe inscrita na sua própria organização, em sua disposição interna – na forma de indicação dos seus dirigentes, nas hierarquias entre seus ramos, na irresponsabilidade social dos seus processos decisórios”.

Os autores citados, ao se referirem à Revolução Proletária, corroboram a ideia de Marx ao justificarem a necessidade de romper com o antigo aparelho estatal por ser uma estrutura organizada na defesa da classe dominante:

Utilizá-la implicaria, necessariamente, reproduzir as formas burguesas de dominação correspondentes na estrutura do Estado: burocracia extensa, centralizada e despótica,

separada da sociedade e não controlada por ela; representação política sem responsabilidade perante os eleitores e mandatos não revogáveis; exército permanente a serviço do Estado e não da sociedade; liberdade e igualdade puramente formais; separação administrativa entre as funções do Executivo e Legislativo; ausência de eleições para todos os cargos políticos etc. (PERISSINOTTO; CODATO, 2012 p. 36).

Mesmo que o Estado defenda os interesses da classe dominante, de acordo com esses autores, há conflitos entre os grupos, os partidos e indivíduos de uma mesma classe e entre as diversas classes. Há, por conseguinte, conflitos permanentes entre os interesses individuais e os interesses coletivos. Desse modo, entende-se que o interesse individual do capitalista, de garantia do lucro, da defesa da propriedade, vai permear todos os tempos históricos. Conclui-se que o Estado Capitalista tem a função de reproduzir o capitalismo.

Segundo o pensamento de Poulantzas (1980, p. 30), “Uma teoria do Estado capitalista só pode ser elaborada ao se relacionar este Estado com a história das lutas políticas dentro do capitalismo”. Dessa maneira, em cada tempo histórico observam-se significativas mudanças na forma como se organiza politicamente a sociedade, suas lutas, conflitos, interesses, sendo que o capitalismo vai se moldando a estas mudanças, e o Estado responde aos interesses das classes dominantes e mantém o controle social.

Nicos Poulantzas descreve de que forma o Estado Capitalista, para manter os interesses da classe dominante, utiliza o que ele chama de aparelhos ideológicos do Estado (aparelho religioso, aparelho escolar, aparelho cultural, aparelho de informações) e os aparelhos repressivos (exército, polícia, justiça-prisão). Para ele, ideologia são ideias, representações que se formam nos hábitos e costumes, no modo de vida dos agentes que vai moldar as práticas sociais, econômicas e políticas. O Estado usa da ideologia para legitimar sua dominação e manter a coesão social, garantindo a propriedade privada e a divisão social do trabalho, utilizando da repressão, da força coercitiva e da violência física.

As relações ideológicas são em si essenciais na constituição das relações de propriedade econômica e de posse, na divisão social do trabalho no próprio seio das relações de produção. O Estado não pode sancionar e reproduzir o domínio político usando como meio exclusivo a repressão, a força ou a violência “nua”, e, sim, lançando mão diretamente da ideologia, que legitima a violência e contribui para organizar um consenso de certas classes e parcelas dominadas em relação ao poder público. A ideologia não é algo neutro na sociedade, só existe ideologia de classe. A ideologia dominante consiste especialmente num poder essencial da classe dominante. (POULANTZAS, 1980, p. 33).

O Estado, para o autor, está sempre mediando um espaço de luta, visto que a história da humanidade é permeada por conflitos relacionados às disputas pela divisão da sociedade

em classes. As relações de poder (econômico, político e ideológico) acontecem no âmbito de conflitos, sendo o poder legitimado pelos aparelhos ideológicos e repressores do Estado.

O Estado baliza desde então o campo de lutas, aí incluídas as relações de produção; organiza o mercado e as relações de propriedade; institui o domínio político e instaura a classe politicamente dominante; marca e codifica todas as formas de divisão social do trabalho, todo o real no quadro referencial de uma sociedade dividida em classes. (POULANTZAS, 1980, p. 45).

Na origem do Estado Capitalista está a defesa dos interesses das classes dominantes, porém, ao se constituir numa esfera de lutas de classes, haverá sempre por parte dos trabalhadores organizados, conquistas importantes na área dos direitos. Nesse sentido há uma pressão constante para que as políticas sociais sejam assumidas no âmbito protetivo do Estado, tanto nas grandes potências mundiais como no Brasil. Essa tensão está relacionada à luta dos trabalhadores por melhores condições de vida e direitos sociais, por outro lado, os capitalistas tencionam por romper com a proteção social do Estado, privatizando o patrimônio público, em detrimento do acúmulo do capital.

Veremos a seguir, de forma resumida, de que modo se deram essas lutas, buscando transformar, mesmo que parcialmente, o Estado Liberal em Estado Social nos países mais desenvolvidos e no Brasil, as resistências aos avanços no âmbito da proteção social por parte do Estado, alavancados pela Constituição de 1988.

## 1.2 WELFARE STATE E AS POLÍTICAS SOCIAIS

O sistema capitalista passa por transformações significativas ao final do século XX, a partir das análises de Marx, onde ele via o Estado como órgão de dominação de classe, um Estado repressor, sendo esta visão complementada no decorrer dos séculos XX e XXI com Gramsci, Nicos Poulantzas, dentre outros autores. Esta nova concepção de Estado ocorreu devido às transformações sociais, nas estruturas de poder, na economia e nas demandas dos trabalhadores, tendo em vista que se alteram as relações de produção, no decorrer da história do capitalismo.

O desenvolvimento econômico capitalista, pós-revolução industrial, sofre transformação na crise de 1929. A época com maior destaque na interferência do Estado iniciou-se a partir da referida crise, onde o sistema capitalista apresentou amplo incremento econômico e social nos países da Europa, denominado de *Welfare State*, que perdurou até 1973.

A política social, direito social, surge a partir da metade do século XX, este movimento impulsionado pela luta dos trabalhadores por um Estado provedor dos principais direitos, na garantia de uma vida digna.

Com a crise de 1929, crise do modelo liberal, conhecida como a Grande Depressão, a economia entra em colapso devido à quantidade de produção estocada nos EUA e pouca procura por parte do mercado internacional, o que gerou o desemprego em massa e houve queda da produção e dos lucros, diminuição dos preços e paralisação do comércio. O Estado foi convocado para salvar a economia capitalista.

O *Welfare State*, na visão de Potyara Pereira, inaugura uma nova época para a proteção social. Este modelo vigorou no período de 1945 a 1975. “O século XIX, testemunhou, de fato, importantes mudanças na estrutura econômica e no sistema político das sociedades capitalistas centrais, os quais exigiram do Estado inéditas intervenções” (PEREIRA, 2009, p. 30).

A Revolução Industrial foi a época onde houve maior acumulação da riqueza pela burguesia, a classe dominante. Por outro lado, se acirra a pobreza da classe trabalhadora, necessitando do Estado uma ação mediante as políticas sociais. Com a industrialização aumentou o poder político dos trabalhadores e a extensão da cidadania, favorecendo o surgimento do *Welfare State*. A conquista do direito ao voto ampliou a associação de bem-estar com a cidadania e o Estado alarga suas funções:

A instituição estatal deixou de ser simples guardião do quadro político, ou sustentadora do mecanismo produtivo (estado liberal) para ser o centro da regulação do processo de acumulação, da relação poupança investimento que os instrumentos normais do capitalismo não conseguiam mais controlar, configurando um estado com crescentes funções sociais. (PEREIRA, 2009, p. 35).

Com o *Welfare State*, a classe trabalhadora passou a ter conquistas no aspecto social e político: cresceu sua organização dos sindicatos, passou a acessar direitos de cidadania com o fortalecimento das instituições democráticas.

O principal autor do *Welfare State* foi o britânico John Maynard Keynes, defendendo a tese de que o equilíbrio econômico depende da ação do Estado. “Isso nos anos 1930 teve caráter revolucionário, uma vez que, antes de Keynes, vigorava na economia o teorema de Say (1767-1832), no qual toda oferta cria sua própria demanda e o mercado pode se manter em equilíbrio pela sua própria dinâmica” (PEREIRA, 2009, p. 90).

Keynes, mesmo não sendo socialista, defendeu a presença do Estado na Economia, uma vez que o capitalismo gerou milhares de desempregados, causando desequilíbrio entre a



oferta e a demanda. Ele propõe que o Estado seja regulador das variáveis-chaves do processo econômico: o consumo e o incentivo ao investimento a propósito de melhorar a demanda agregada do conjunto de gastos dos consumidores, investidores e do poder público. O crescimento da quantidade de moeda, a repartição da renda e o investimento público suplementar, segundo Keynes, seriam medidas macroeconômicas que iriam garantir o pleno emprego. Ele não defendeu a socialização dos meios de produção, mas a socialização do consumo.

Para implantar o gasto deficitário, Keynes concebeu medidas estatais que pareciam extravagantes, como cavar buracos e tapá-los novamente, a fim de gerar dispêndios capazes de remover o desemprego, e, de modo geral, manter a procura em um nível propício à criação do pleno emprego. (PEREIRA, 2009, p. 91).

Nos EUA, o Plano intitulado “*New Deal*” previa a ação estatal ofertando benefícios sociais aos trabalhadores: seguro-desemprego, previdência social, salário mínimo nacional, liberdade sindical, dentre outros. “Por ser um país regido pelo ideário liberal, tais políticas sempre foram seletivas e focalizadas nos mais pobres e incapacitados para o trabalho, para não impedir os capacitados a trabalhar e se autossustentar” (PEREIRA, 2009, p. 48).

O modelo sueco, por sua vez, foi pautado por concepções social-democratas, foi o primeiro país a implantar políticas sociais universais, como a pensão universal e obrigatória aos idosos e o pleno emprego, saúde, educação. Adotou o modelo de política econômica Keinesiana. Para Pereira, um estado de bem-estar oferta os serviços sociais básicos e transferência de renda e tem compromisso com a equidade e com as necessidades sociais e política de pleno emprego.

O modelo Bismarckiano embrião de seguridade social, com base conservadora e autoritária, defendeu exclusivamente os trabalhadores ativos onde o Estado deveria dar atenção aos seus membros mais fracos, caracterizado como um socorro paliativo aos pobres, rompeu com a antiga Lei dos Pobres. Este plano surgiu com o intuito de se atender os trabalhadores doentes, acidentes de trabalho, invalidez e velhice. Os trabalhadores, o Estado e os empregadores contribuíam para este fundo.

Em 1970, com o fim do pleno emprego, finda o modelo Bismarckiano e *Welfare State*. Pereira caracteriza este tempo transitório e as políticas sociais que passam a vigorar de forma permanente, na esfera de combate à pobreza extrema, até nos dias de hoje. Existe uma tensão permanente do capitalismo mundial em:

Romper com a proteção social gerida pelo Estado, de privatizar o patrimônio coletivo, de atender as necessidades do capital em detrimento da satisfação das

necessidades sociais e de desmontar direitos sociais conquistados pelos movimentos democráticos. (PEREIRA, 2009, p. 5).

Potyara Pereira expõe que, mesmo o estado de bem-estar sendo implantado ao final do século XIX nos países da Europa, suas características não são iguais em todos os países, seu formato não foi linear, as prioridades e instrumentos adotados em cada país se deu de forma diferenciada.

Os principais modelos, o Bismarckiano a Alemanha e o Plano Beveridge da Inglaterra orientam as áreas previdenciária e assistencial, que vigora nos dias de hoje. As políticas sociais são direcionadas inclusive às pessoas excluídas do trabalho, que não contribuíram para ter direito a um seguro social, num modelo de seguridade defendido pelo Plano Beveridge.

O Plano Beveridge surge com a Segunda Guerra Mundial e prevê um seguro para pessoas desprotegidas, em especial os doentes, os desempregados e as viúvas, garantindo-se recursos para assegurar a sobrevivência. Sendo o Estado o provedor desta proteção social, mantendo o bem-estar social nas áreas da saúde e Assistência Social. Este plano tem relevância por ampliar a lógica do seguro não contributivo.

Pode-se afirmar que o contexto de luta de classes, ao final do século XIX, a organização e mobilização da classe trabalhadora, levou à reforma do Estado Liberal em Estado Social sem, contudo, haver profundas alterações na base que sustenta o Estado Liberal.

No entanto, essas reformas não colocaram em risco os direitos civis e de propriedade privada. As autoras Behring e Boschetti (2007, p. 63) concluem: “Não se trata, neste caso, de estabelecer uma linha evolutiva e linear entre o Estado Liberal e o Estado Social, mas sim de chamar atenção para o fato de que ambos têm um ponto em comum: o reconhecimento de direitos, sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo”.

Potyara Pereira afirma que o século XIX, com suas marcantes transformações econômicas, sociais e políticas, tendo as Revoluções Francesa e Industrial como divisor de águas, marcou a origem do Estado de Bem-Estar Social, com uma nova concepção de proteção social. A Revolução Industrial causou enormes transformações com o surgimento da indústria, alterou a economia mundial, as relações de trabalho e no estilo de vida da humanidade, devido à elevada produção de mercadorias.

Estas transformações são fruto da democracia de massas, da criação dos Estados-Nação, do avanço do capitalismo e da questão social.

Nesta época, “quando a burguesia se afirmou como classe dominante e o proletariado tomou consciência de sua própria classe, que surgiu a chamada questão social, perante a qual o Estado teve que fazer a mediação legal e política” (PEREIRA, 2007, p. 32). Essa nova

organização econômica e social é responsável pelo acirramento da pobreza e leva o Estado a dar rapidamente resposta à questão social, com o objetivo de se evitar o agravamento das tensões sociais e aliviar os impactos socioeconômicos dessas mudanças.

O surgimento das políticas sociais só foi possível no contexto de expansão e universalização da cidadania. Cidadania que se ampliou na conquista dos direitos políticos e sociais. “Estabeleceu-se a partir daí uma correspondência quase que direta e automática entre *Welfare State*, política social e cidadania social, levando a acreditar na existência de uma relação virtuosa entre elas, a qual só se realiza no contexto de uma economia política regulada” (PEREIRA, 2007, p. 38). Para a autora, a expansão da cidadania, a criação do seguro social e o crescimento do gasto social do Estado, marcaram o início do século XIX.

O *Welfare State* se caracteriza como “aquele modelo estatal de intervenção na economia de Mercado, que, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social” (PEREIRA, 2009, p. 23). A autora teve por base na definição de Estado Social, os autores Marshall e Derek Fraser.

Nessa direção, se buscará entender a política de assistência social, componente da seguridade social desde a Constituição Federal de 1988, ofertando serviços e benefícios para atender as demandas da classe trabalhadora, numa sociedade pautada pela desigualdade social. Buscar-se-á no próximo item rever de que jeito esse processo transcorreu no Brasil.

### 1.3 ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE BRASILEIRA: AS MARCAS DA TUTELA E DO FAVOR NA ORIGEM DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O surgimento da Assistência Social no Brasil está relacionado historicamente com a tutela e o favor e o racismo. Só é possível entender as raízes da pobreza e as desigualdades e as dificuldades de se romper com a subalternidade, se analisarmos a formação histórica do Brasil desde o período colonial. Este tempo de escravidão deixou marcas do racismo e relações desiguais na sociedade brasileira com fortes características de concentração de terras e expulsão dos indígenas de seus territórios.

O Estado brasileiro serviu aos interesses das oligarquias agrárias dominantes, com fundamentos liberais de Estado mínimo burguês, visto no item anterior. “O Estado brasileiro nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 75).

O Brasil Colônia, de 1500 a 1822, com a invasão e domínio dos Portugueses por mais de 300 anos, marcou a organização social, política e econômica da sociedade brasileira, devido à forma com que houve a exploração das riquezas naturais, em especial do pau-brasil, do ouro e diamantes, e da agricultura, no plantio da cana-de-açúcar. O trabalho escravo dos índios e dos negros é marcado pela cultura econômica e social deste povo invasor. Com relação ao trabalho, constata-se que a economia neste período girava em torno da agricultura e foi impulsionada pelo trabalho escravo dos negros, no cultivo da cana-de-açúcar.

A utilização da mão de obra escrava dos índios e, principalmente, dos negros trazidos da África, impulsionou a economia local na época colonial. “Com a cana-de-açúcar, com o latifúndio e com a exploração da mão de obra escrava, leia-se negra, o Brasil encontrou as bases para seu progresso, que não custa lembrar, atrelado aos interesses econômicos comerciais da metrópole e do capitalismo comercial crescente” (SANTOS PAULA, 2014, p. 48). Após a independência, o Brasil se torna referência no cultivo e exportação do café, sendo a produção que elevou o País a se destacar economicamente nesta época.

A elite política brasileira é marcada pela dominação dos mineradores, senhores de engenho e produtores de café. Nas relações sociais verifica-se que os trabalhadores foram escravizados e, mesmo depois de serem libertos da escravidão, ficaram sem condições de manter uma vida digna.

A abolição da escravidão no Brasil não significou a libertação do povo negro que continuou a ocupar as periferias da cidade, as favelas, cortiços e sem trabalho ficaram relegados às condições de pauperismo e exclusão social, sofrendo discriminação racial.

Longe de o trabalho assalariado ser um trabalho livre para os negros, presenciamos que, após sua alforria, eles passam a ocupar as piores formas de trabalho no modo de produção capitalista. É excluído da cidadania, numa sociedade dominada pela ideologia racial do branco. Neste sentido, a ideologia dominante do branco predomina nas relações sociais e culturais, relegando o negro sempre às condições precárias de trabalho e subjugando-os como seres humanos inferiores. O povo negro, em sua maioria expressiva, se vê numa relação de inferioridade em relação ao branco, exprimindo desse modo uma consciência de submissão, que historicamente foi imposta.

A ideologia do branco só é inteligível como componente de uma consciência social de dominação, em que o próprio branco se representa superior aos outros, isto é, com direito de dispor dos outros. As avaliações estereotipadas sobre o negro e o mulato, com base em supostos atributos morais e intelectuais inferiores, em comparação com o branco, refletem aspectos de uma consciência de dominação, que concebe de modo abstrato e absurdo as relações entre as pessoas. (IANNI, 1966, p. 52).

A desigualdade racial é real na sociedade brasileira e tem seu início no período colonial, estendendo-se até os dias de hoje. Dessa forma, faz-se necessário este recorte de raça ao caracterizar a origem das desigualdades sociais, da discriminação e da pobreza no Brasil.<sup>1</sup>

Essa realidade de desigualdade racial está presente na composição da população do território pesquisado, que é formada por Brasiguaios devido à proximidade do Paraguai, existindo, inclusive, uma praça em bairro próximo, denominada “Praça Paraguaia”. Um número significativo de indígenas das etnias Guarani, Kaiowá e Terena, tendo em vista o alto índice de famílias indígenas que vivem nas periferias de Dourados. Os afrodescendentes e um contingente de migrantes nordestinos que chegaram a Dourados à procura de uma vida melhor. Já o centro urbano é formado por famílias gaúchas, mineiras e paulistas, de origem alemã e italiana e japonesa, denominada elite econômica e política.<sup>2</sup> A historiadora Camila de Brito Quadros Lara, em artigo de sua dissertação de mestrado em história na UFGD, ao falar da formação do povo de Dourados, expressa:

Com o passar dos anos e com o crescimento econômico e populacional ocorridos no município, principalmente com a vinda de centenas de famílias para morar e trabalhar na cidade e na região, vislumbrou-se a produção de um “douradense” multicultural, que traz consigo inclusive as interferências e práticas de outras culturas engendradas com as de seus antepassados. (LARA, 2016, p. 11).

Dessa maneira, pode ser constatado que a divisão dos territórios urbanos centrais e periféricos é também classificada, de certa forma, pelos grupos étnicos e raciais que vão ser encontrados em cada um desses territórios. Observa-se que a sociedade douradense sempre discriminou, especialmente, os indígenas e os afrodescendentes que até hoje ocupam as periferias da cidade. Essa relação humana de dominação/subordinação é a base que sustenta o racismo e a inferioridade de uma raça sobre a outra.

A população que vive no território da Vila Cachoeirinha desde o início foi discriminada, inferiorizada por ser formada, especialmente, pelos povos indígenas, afrodescendentes e nordestinos. As pessoas que residiam na Vila tinham que omitir o local de residência para poder conseguir trabalho, devido ao preconceito enfrentado. Vieira (2016) em seu artigo retrata:

<sup>1</sup> A pesquisa não tem por objetivo aprofundar este tema. Pesquisar: FERNANDES, Florestan. O Negro no mundo dos Brancos, São Paulo, 1972; O Significado do Protesto Negro, ed. Cortez. São Paulo, 1989. FREIRE, Gilberto. Casa Grande e senzala, formação da família brasileira sob o regime da economia patriarcal, 48ª ed. Ed. Global, 2003.

<sup>2</sup> Sobre a história da formação de Dourados, ver o artigo de Camila de Brito Quadros Lara. Disponível em: [http://www.encontro2016.ms.anpuh.org/resources/anais/47/1477515129\\_ARQUIVO\\_OPROCESSODEFORMACAODOPOVOADODEDOURADOS.pdf](http://www.encontro2016.ms.anpuh.org/resources/anais/47/1477515129_ARQUIVO_OPROCESSODEFORMACAODOPOVOADODEDOURADOS.pdf)

A ideia do espaço suspeito está intimamente ligada à pessoa suspeita, um é considerado fruto do outro, alimentando assim a construção do preconceito. A grande questão é que alguns moradores, de certa forma, por medo de se verem desempregados acabavam concordando com a construção desse estereótipo, quando escondiam ser moradores da Vila Cachoeirinha. Em contrapartida há casos de pessoas que não conseguiram emprego e foram informadas que o único motivo era morar lá. (VIEIRA, 2016, p. 6).

O preconceito se manifesta de forma individual, mas também de forma coletiva, basta residir em local “suspeito” que a pessoa já é discriminada. Dessa forma, a discriminação é racial, mas inclusive é territorial, espacial na afirmação da autora.

E só é possível a discriminação ser enfrentada, com o avanço da consciência das ideologias que o oprimem e inferiorizam, o que nos faz refletir Ianni (1966) sobre o mito da democracia racial:

A manutenção dos interesses e privilégios de uma raça em relação à outra, é que sustenta as atitudes discriminatórias. Estas práticas impedem o avanço da democracia e se baseiam no mito da democracia racial, pois negam a desigualdade racial. “Em consequência, o mito da democracia racial surge como uma expressão particular do mito mais amplo da sociedade aberta, em que os homens, pobres e ricos, de qualquer raça, sexo ou religião, são definidos como iguais.” (IANNI, 1966. p. 61).

E de que maneira a assistência social era prestada no Brasil neste período inicial, no contexto de pós-escravidão, marcado pela forte desigualdade racial? A assistência social à população excluída no Brasil, formada, sobretudo, pela população negra, foi prestada na época Imperial até a primeira República, pelas instituições de caridade, ligadas às Igrejas, na forma de ajuda caritativa e filantrópica, aos órfãos, inválidos, enfermos, delinquentes e alienados. O Estado dominado pelas velhas oligarquias latifundiárias, não considerava que a política era sua responsabilidade. Sobre o assunto, explica Mestriner (2001, p. 14):

Assistência, filantropia e benemerência têm sido tratadas no Brasil como irmãs siamesas, substitutas uma da outra. Entre conceitos, políticas e práticas, tem sido difícil distinguir o compromisso e a competência de cada uma destas áreas, entendidas como sinônimos, porque de fato escondem, na relação Estado-sociedade, a responsabilidade pela violenta desigualdade social que caracteriza o País.

De acordo com a autora, a filantropia decorre do sentimento de que todo ser humano tenha uma vida digna, é um sentimento humanitário relacionado ao amor pela humanidade. A forma de auxílio era prestada como esmola e benemerência pelos abrigos, asilos e orfanatos. A assistência envolve todo o socorro a uma necessidade material e moral. Ela passa a ser

assumida no Brasil, desde o período colonial, pela sociedade civil, organização sem fins lucrativos, liderada pela Igreja Católica.

Longe, portanto, de assumir o formato de política social, a assistência social desenrolou-se ao longo de décadas, como doações de auxílios, revestida pela forma de tutela, de benesse, de favor, sem superar o caráter de prática circunstancial, secundária e imediatista, que no fim mais reproduz a pobreza e a desigualdade social na sociedade brasileira, já que opera de forma descontínua e em situações pontuais. (MESTRINER, 2001, p. 16).

Para a autora, essa forma de assistência reitera a dependência e não rompe com a subalternidade, uma vez que alivia e neutraliza as reivindicações das pessoas. Outra característica desta prática é o caráter temporário e emergencial da assistência, devido a mesma ser destinada apenas a uma parcela da população necessitada. Desse modo, no Brasil a Assistência Social demora em ser reconhecida como responsabilidade pública do Estado, permanecendo por mais de um século sob a responsabilidade da sociedade civil, numa confusão histórica entre público e privado.

Existem ainda hoje entidades que prestam serviços assistenciais públicos que o fazem em espaços privados, de propriedade familiar, recebendo financiamento público. “Assim, a assistência social pública se voltou historicamente para a introdução de mecanismos de apoio às organizações e não diretamente à população” (MESTRINER, 2001, p. 17).

Na direção de melhor compreender esse processo histórico de subalternização dos pobres, desde a origem da assistência social no Brasil, no próximo item serão levantadas questões que demarcam esse processo.

#### 1.4 O ESTADO BRASILEIRO REFORÇA A FILANTROPIA: IMPASSES PARA O ALCANCE DA ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO DIREITO

É consenso entre os teóricos que a era Vargas, de 1930 a 1945, é chave para entender a organização econômica, política e social brasileira. “Os principais vícios de ordem política e econômica (patrimonialismo, favoritismo, compadrio, populismo, dentre outros) se consolidam nesse tempo, de modo a influenciar tudo o que se segue depois” (SANTOS PAULA, 2014, p. 48).

O Estado brasileiro tem se pautado por relações de dominação devido à herança, primeiro pelo período de três séculos do escravismo, consolidando a dominação, acentuada com a fase do populismo. Até a presente década existe uma relação histórica de dependência e submissão dos pobres à elite que está no poder. Esta trajetória do favor e de cooptação do

Estado impede o reconhecimento do direito por parte dos cidadãos que necessitam de amparo. “Neste tipo de relação Estado/sociedade caracteriza-se a força do Estado frente a uma sociedade pobre, debilitada, mantida em uma condição de alienação” (SPOSATI; BONETTI; YASBEK, 2014, p. 32).

A primeira organização governamental criada no Brasil para o controle das entidades filantrópicas foi o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)<sup>3</sup>, no ano de 1938, formado por representantes da Sociedade Civil. Na afirmação de Maria Luiza, o Estado, além de incentivar a benemerência e a solidariedade, passa a se responsabilizar por ela. Tal Conselho tinha por finalidade avaliar os processos de pedidos de subvenções de entidades voltadas inclusive à Saúde e Educação, com a finalidade de receber, por parte do Estado, auxílio financeiro. “O CNSS foi o primeiro órgão de presença da Assistência Social na burocracia do Estado republicano brasileiro, ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações sociais que prestam amparos sociais” (MESTRINER, 2001, p. 66).

Cabe destaque para a criação, em 1936, da Primeira Escola de Serviço Social, onde o Serviço Social passa a ser considerada profissão, com vasta influência da Igreja Católica, em sua doutrina e ação social.<sup>4</sup> Mesmo com raízes históricas neste contexto da caridade, o Serviço Social vai se tornar a profissão responsável por alavancar a Assistência Social no Brasil, na perspectiva do Direito, lutando para inseri-la na Seguridade Social, no formato de Política Pública, com o mesmo *status* que outras políticas sociais brasileiras adquiriram na Constituição de 1988.

Em 1942, o Presidente Vargas cria a Legião Brasileira de Assistência, LBA, para prestar auxílio às famílias cujos homens serviram na II Guerra Mundial. Sobre o real objetivo da LBA, que surgiu como ação social e não como direito, a autora a seguir esclarece:

Em outubro de 1942, a legião campanhista se torna uma sociedade civil de finalidade não econômica, voltada para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania. De apoio às famílias dos pracinhas, ela vai estender sua ação às famílias da grande massa não previdenciária. Passa a atender as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo à assistência social. (SPOSATI, 2007, p. 20).

<sup>3</sup> Com o CNSS referenda-se a necessidade de amparo e educação do povo e o pacto com a sociedade civil, realizando, para tanto, o controle da filantropia por meio de seu enquadramento às normas técnicas e à legislação. (MESTRINER, 2001, p. 91).

<sup>4</sup> Em São Paulo, desde 1932, o Centro de Estudo e Ação Social mantinha também a formação especializada de pessoal para prestação de assistência social. Derivam daí as primeiras escolas de Serviço Social, como desdobramento da Ação Católica, impregnadas da doutrina social da Igreja e de um projeto de capitalismo “recristianizado”, ou seja, de um projeto de desenvolvimento harmônico para a sociedade. (MESTRINER, 2001, p. 111).



Com a primeira-dama Darcy Vargas à frente, instituiu-se dessa forma o primeiro-damismo, prática que vigora até os dias de hoje em muitos municípios brasileiros. Tal instituição visava fortalecer as ações organizadas da sociedade civil na oferta dos serviços sociais. “Assim, na área social a estratégia será a utilização do setor privado de organizações já existentes, incentivando a sociedade civil para a sua ampliação, demonstrando a persistência do componente liberal e do princípio da subsidiariedade, que sempre orientarão o Estado” (MESTRINER, 2001, p. 72).

Neste período, a economia é marcada pela crescente industrialização, impactando na expansão da urbanização com o êxodo rural, concentrando os trabalhadores principalmente nas cidades de São Paulo e Rio de Janeiro.

Assim, chegam ao poder político as outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café, e com uma agenda modernizadora. Vargas esteve à frente de uma ampla coalizão de forças em 1930, que a historiografia caracterizou como um Estado de compromisso, e que impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileira. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 105).

Os operários, ao expandir a industrialização no Brasil, se mobilizam e reivindicam seus direitos por salários justos e condições dignas de trabalho. Criam-se neste contexto, o salário mínimo e, em 1942, a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), que regulamenta as relações de trabalho e previdenciárias. “Põe-se em prática um conjunto de instrumentos legais, que permite aos trabalhadores formais reclamar perante o Estado a atenção aos seus direitos e, ao mesmo tempo, ao governo munir-se de apoio jurídico e de uma burocracia habilitada a manipular novos objetivos, novos procedimentos e novas técnicas” (MESTRINER, 2001, p. 89).

A imensa massa de desempregados, os excluídos da chamada “cidadania regulada”<sup>5</sup>, os que não possuíam direitos trabalhistas garantidos por meio da carteira de trabalho, ficavam à mercê do Estado. Eles eram atendidos por entidades da sociedade civil, na perspectiva da caridade, em ações pontuais, fragmentadas e emergenciais, não alcançados pelos direitos sociais do Estado brasileiro. Como retratam Behring e Boschetti (2007), a cidadania estava intrinsecamente ligada à aquisição da carteira de trabalho:

Com relação ao trabalho, o Brasil seguiu a referência da cobertura de riscos ocorrida nos países desenvolvidos, numa sequência que parte da regulação dos acidentes de trabalho, passa pelas aposentadorias e pensões, e segue com auxílio-doença,

---

<sup>5</sup> Nome proposto por Wanderley Guilherme dos Santos para definir o poder do Estado – Cidadania Restrita.

maternidade, família e seguro-desemprego. Em 1930, foi criado o Ministério do Trabalho, e em 1932, a carteira de trabalho, a qual passa a ser o documento da cidadania no Brasil: eram portadores de alguns direitos aqueles que dispunham de emprego registrado em carteira. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 106).

As ações assistenciais no Brasil se pautaram, nesta época, em ações assistencialistas e imediatistas, sem planejamento, ações emergenciais e pontuais, sem base sólida e duradoura, razão que o Estado capitalista tem o papel de amenizar os conflitos entre capital e trabalho. O profissional de Serviço Social, que passa a fazer esta mediação entre os interesses contraditórios.

Longe de a Assistência Social ser direito do cidadão, ela surge como negação do direito, prática clientelista e de favor, na perspectiva individual, sem levar em conta o contexto dos sujeitos coletivos, culpabilizando o pobre pela sua pobreza.

A relação assistencial de benevolência é contrária à perspectiva do direito, uma vez que mantém o pobre na condição de assistido, mero receptor do benefício assistencial, rebaixando-o na condição de miserável, sem possibilidade de reflexão sobre sua condição de exploração e de pobreza, ou seja, reforça sua alienação e conformismo. Para superar esta compreensão, faz-se necessário ver o significado histórico do assistencial no enfrentamento da questão social no Brasil.

O período considerado de “milagre econômico” no Brasil aconteceu nos anos 1967 a 1970, época de internacionalização da economia e superacumulação devido à implantação de grandes indústrias, expansão das redes ferroviárias, construção de usinas hidrelétricas e expansão da siderurgia. Esta explosão da indústria brasileira, ademais, impactou na alteração no modo de vida dos brasileiros que deixaram a área rural para trabalhar de empregados assalariados. (SPOSATI; BONETTI; YASBEK, 2014, p. 23).

As autoras analisam que o incremento da riqueza e explosão da economia não significou, contudo, a melhoria na qualidade de vida dos trabalhadores, nem crescimento dos seus salários, ao contrário, estes foram impactados pelo aumento da inflação da época e continuaram empobrecidos. A ampliação da economia resultou em maior concentração de renda e, nesta época, “sessenta milhões de brasileiros detêm 12% da riqueza nacional e, em contrapartida, 12 milhões de brasileiros detêm mais de 50% da riqueza” (SPOSATI, BONETTI; YASBEK, 2014, p. 17).

Na política, o marco do período ditatorial se inicia em 1964, com o golpe militar instala-se a repressão e o autoritarismo sobre o povo brasileiro. Este tempo as autoras caracterizam pela instalação do Estado “autocrático-burguês”.

As ações sociais de enfrentamento à questão social, antes da Constituição de 1988, não podem ser caracterizadas como Políticas Públicas no âmbito assistencial, devido ao caráter provisório, emergencial e paliativo que assumiam. Ao definir políticas sociais, Sposati, Bonetti e Yasbek (2014, p. 35) afirmam: “As políticas sociais governamentais são entendidas como um movimento multidirecional resultante do confronto de interesses contraditórios”.

O Estado burguês brasileiro é um Estado que defende os interesses das classes dominantes, e para a classe trabalhadora e aos excluídos socialmente, sobram sempre migalhas do orçamento público. A assistência aos mais pobres passa a ser responsabilidade da sociedade civil que, através da caridade e filantropia, atende de forma paliativa aos excluídos da sociedade. O Estado burguês atende a interesses conflitantes por ter que assegurar a distribuição de benefícios para os excluídos, com o intuito de apaziguar os interesses de classe, evitando-se, desse modo, as revoltas populares das classes subalternas e o caos social, com o propósito de manter o cerne do capitalismo intacto: a expansão do capital e do lucro das classes dominantes.

Importante sinalizar que no próximo item será debatido o processo de luta de inúmeros atores na constituição do Estado democrático de direito no Brasil, e os avanços obtidos na Constituição Federal de 1988.

### 1.5 A CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E OS AVANÇOS NA AFIRMAÇÃO DOS DIREITOS SOCIAIS

O ano de 1980 marcou o início de uma avassaladora crise econômica, política e social. A subordinação aos países capitalistas desenvolvidos levou o Brasil e demais países da América Latina ao crescimento da dívida externa e taxas de juros, o colapso de financiamento do governo e incapacidade do mesmo de romper com esta dependência externa, levando a economia à sujeição do FMI. Na afirmação de Yasbek (2006, p. 126):

A situação do endividamento (que cresce 61% nos anos 1980), a presença dos organismos de Washington, as reformas neoliberais e a redução da autonomia nacional, a adoção de medidas econômicas e o ajuste fiscal vão se expressar no crescimento dos índices de pobreza e indigência.

Este processo de crise impactou no desemprego dos trabalhadores e na recessão. A insatisfação levou os movimentos populares a ocuparem as ruas em manifestos contra as políticas econômicas e sociais adotadas pelo governo ditatorial brasileiro, causando baixo consumo das massas e ampliação das desigualdades sociais. “A intensificação da

pauperização e da espoliação da força de trabalho no período da crise criou as condições políticas de rearticulação da sociedade civil” (SPOSATI; BONETTI; YASBEK, 2014, p. 29).

Behring e Boschetti (2007), inclusive, analisam esta época como década perdida na economia, apontando os muitos efeitos da crise do endividamento brasileiro:

Empobrecimento generalizado da América Latina, especialmente no seu país mais rico, o Brasil; crises dos serviços sociais públicos num contexto de aumento de demanda em contraposição à não expansão dos direitos; desemprego; agudização da informalidade da economia; favorecimento da produção para exportação em detrimento das necessidades internas. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 139).

As autoras narram que na década de 1980, para além da crise econômica, houve uma deslegitimação dos governos ditatoriais militares e o crescimento das forças democráticas, citando o surgimento dos movimentos sociais reivindicatórios.

Esse movimento agrário e popular novo era um ingrediente político decisivo da história recente do País, que ultrapassou o controle das elites. Sua presença e sua ação interferiram na agenda política ao longo dos anos 1980 e pautaram alguns eixos na Constituinte, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação de uma vontade nacional e de soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária. (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 141).

Nessa década se intensificaram os movimentos sociais e sindicatos urbanos e rurais, na luta por melhores condições de vida. Os movimentos pela democratização mais combativos foram dos operários e dos camponeses. Sposati afirma que esta mobilização popular foi forçada pela politização do povo, forçando o Estado a responder às demandas por serviços sociais.

A luta pelas eleições diretas de 1983 e 1984 marca um novo momento para a democracia no Brasil, fruto da abertura à participação popular refletida já na Constituição de 1988. Mesmo enfrentando forças conservadoras e a cultura autoritária, patrimonialista e clientelista que marcou profundamente a sociedade brasileira, os setores organizados da sociedade passaram a tencionar por mudanças, com movimentos de rua em todo o País. Mestriner (2001) analisa a importância que teve a junção de forças para a conquista das eleições diretas.

Dessa forma, a reconstitucionalização do País terá que compatibilizar forças conflitantes, apesar da mobilização das massas populares e camadas médias da população em torno da campanha em prol das “Diretas Já” e do apoio popular, no final, na legitimação da candidatura Tancredo Neves/José Sarney no colégio eleitoral. (MESTRINER, 2001, p. 185).

Nesse contexto, por pressão da sociedade civil organizada, a Assistência Social passa a ser pautada como política social de proteção, necessária à quase metade da população brasileira em estado de pobreza, sem acesso a bens e serviços produzidos. As desigualdades sociais acirram a pobreza e o desemprego, os baixos salários limitam a população ao acesso aos bens e aos recursos sociais mínimos de sobrevivência, tencionando os governos a garantir políticas públicas de enfrentamento à questão social.

Os movimentos sociais contra a ditadura e a carestia, com o dever de reforçar a democracia, forçam o Serviço Social brasileiro ao chamado Movimento de Reconceituação, levando a categoria a repensar sua prática profissional, a partir de uma análise crítica da realidade da pobreza, superando a prática da manutenção da ordem e controle da sociedade, vigente até esse período. Afirma Sposati (2007, p. 27): “A velha ideologia do serviço social era posta em questão, e a defesa de uma sociedade justa, igualitária, com decisão popular, era fundamental. O lema era: de costas para o Estado e de mãos dadas com a população”.

Os profissionais que atuavam majoritariamente nas estruturas da LBA e os professores(as) dos cursos de Serviço Social passam a influenciar, tanto na prática quanto teoricamente, na implantação da Assistência Social na perspectiva do direito, superando ações assistencialistas e de caridade, vigentes até o momento. “Ideias sobre o nascimento da menina LOAS começam a criar referencial na comunidade científica. O apoio científico vai ser um necessário ácido para a manutenção genética da Assistência Social e múltiplos debates em vários pontos do País” (SPOSATI, 2007, p. 33).

Aldaíza Sposati relata detalhadamente e comprova com documentos no livro “A Menina Loas”, que foram os assistentes sociais brasileiros que formularam a LOAS, em movimento intenso iniciado antes da Constituição Federal de 1988 e culminando com a elaboração das legislações voltadas à Assistência Social. Destarte, o Serviço Social passa a protagonizar a luta pela implantação da Assistência Social no Brasil. “Múltiplas articulações e debates vão sendo realizados País afora. O Serviço Social põe sua força para fortalecer o nascimento dessa política na esfera democrática dos direitos sociais” (SPOSATI, 2007, p. 35).

Trava-se uma luta intensa contra o primeiro-damismo na Assistência Social a favor da profissionalização da área, que perdura até os dias de hoje. Mesmo com a extinção da LBA, a gestão da Assistência Social, em muitos municípios brasileiros, ainda hoje é feita pelas primeiras-damas. Em Dourados, elas comandaram a assistência social até o ano de 2001.

A Constituição de 1988, denominada Constituição Cidadã, foi um marco na afirmação dos direitos sociais, e na participação da sociedade civil organizada, após vivenciar tempo de tensão da Ditadura Militar, perseguições, tortura e mortes, aliado ao acirramento da pobreza e

recessão, num país onde os governos priorizaram os interesses dos grandes grupos econômicos e políticos.

A Assistência Social na Constituição de 1988, nos artigos 203 e 204, passa a fazer parte da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social. Behring e Boschetti (2007) afirmam os avanços da Constituição no processo de democratização e para as políticas sociais, graças à participação popular. “Alguns trabalhos mostram o processo de luta, a participação dos sujeitos políticos, profissionais e de usuários, e que foram decisivos para a formatação legal dos direitos sociais no Brasil, pela primeira vez sob inspiração berevidgiana” (BEHRING; BOSCHETTI, 2007, p. 144).

Só em 1993 a Assistência Social passa a ser regulamentada na Lei Orgânica específica, a LOAS, demonstrando a difícil travessia da prática da benemerência para política pública de direito. Mesmo sendo instituído o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o mesmo só foi efetivado em 1995, alcançando as pessoas idosas e com deficiência que nunca contribuíram para a Previdência Social.

A sociedade brasileira, nas décadas de 1980/1990, no anseio por mudanças, deposita nas legislações a esperança das transformações necessárias no campo dos direitos sociais, contudo há uma frustração quando percebem que a garantia constitucional não significou, necessariamente, sua efetivação. Só com muita luta, alguns direitos constitucionais, ao longo dos anos, foram implementados devido à cultura patrimonialista do favoritismo, do compadrio e do populismo, que impede as mudanças necessárias, em detrimento da manutenção dos privilégios das elites. A Constituição Federal não impactou na alteração da realidade da pobreza do País, urgente e necessária, ficando a Assistência Social a última política a ser regulamentada em lei, tendo que passar por inúmeros embates, sendo o Projeto de Lei totalmente vetado pelo Presidente da República da época, Itamar Franco.

Importante destacar que, com a criação da LOAS em 1993, a Assistência Social passa a romper com o perfil assistencialista e conquista a condição de Política Social. O Estado Liberal vigente dificultará o avanço das políticas sociais, como consideramos em subitem anterior, pela exigência do Estado Mínimo em favor do imperativo do lucro e garantia da propriedade privada, fundamentos do Capitalismo.

Yasbek (2006) narra que a Assistência Social passa a ser considerada Política de Estado, com finalidades específicas e uma vasta gama de responsabilidades, mesmo nos percalços da sua regulamentação:

Como política de Estado passa a ser um espaço para a defesa e atenção dos interesses e necessidades sociais dos segmentos mais empobrecidos da sociedade,

configurando-se como estratégia fundamental no combate à pobreza, à discriminação e à subalternidade econômica, cultural e política em que vive a maior parte da população brasileira. Assim, cabe à assistência social ações de prevenção e provimento de um conjunto de garantias ou seguranças que cubram, reduzem ou previnem exclusões, riscos e vulnerabilidades sociais (Sposati, 1995), bem como atendem às necessidades emergentes ou permanentes decorrentes de problemas pessoais ou sociais de seus usuários. (YASBEK, 2006, p. 127).

Dessa maneira, a Assistência Social passa a ter reconhecimento público, de caráter universal e de responsabilidade do Estado. Com relação à gestão, afirma o caráter descentralizado, o comando único nas três esferas de governo e o controle social, exigindo a criação, em todas as esferas, dos Conselhos de Assistência Social. Yasbek (2006, p. 127) explica que: “A LOAS estabelece uma nova matriz para a assistência social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitam”.

A contextualização feita neste primeiro capítulo é necessária para entender o papel histórico do Estado frente às políticas públicas, desde sua origem. No caso brasileiro, o Estado teve uma participação pífia, relegando às instituições não governamentais a responsabilidade pela Assistência Social. Vimos que a sociedade se mobiliza para cobrar que o Estado seja mais protetor, por meio das políticas sociais, e com o passar dos anos disputam o fundo público. No caso da Assistência Social, no capítulo seguinte será feita a memória dessa Política Pública, o ingresso da mesma na agenda dos governos, a partir da Constituição Federal de 1988. A reivindicação da sociedade cobrando que o Estado assumisse esse novo campo protetivo que é o SUAS, em todo o território nacional.

No próximo capítulo, serão abordados os conceitos de Proteção Social não contributiva, direito social dos que necessitam, os principais conteúdos da LOAS, os eixos estruturantes do SUAS e suas concepções, bem como, será explicitado de que forma o Sistema é executado no município de Dourados/MS, as principais conquistas e desafios.

## CAPÍTULO II

### POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO

#### 2.1 PROTEÇÃO SOCIAL NÃO CONTRIBUTIVA COMO DIREITO SOCIAL

A Proteção Social na cultura da sociedade de mercado é compreendida na relação capital/trabalho na forma de segurança de renda, haja vista que é a partir do trabalho que se adquire recursos financeiros para a garantia das provisões necessárias à subsistência. Aldaíza Sposati (2009) nos faz pensar num conceito ampliado de Proteção Social que transita da esfera individual para a social e para além da garantia de renda, sendo entendida como oferta de serviços sociais, direito de todas as pessoas, transitando da visão do seguro social para a seguridade social que, outrossim, inclui a alçada dos cuidados, de defesa da vida.

Este novo aporte ao sentido de proteção social a faz transitar do campo individual para o social, a partir do entendimento de que se sentir seguro – e ter a certeza da proteção social – diz respeito a todos. Seu significado de avanço civilizatório ultrapassa a materialidade dos benefícios financeiros e produz o acesso a cuidados e serviços sociais como direitos. (SPOSATI, 2009, p. 22).

A Seguridade Social brasileira, definida no capítulo I, só foi implantada com a Constituição Federal de 1988 e engloba as políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social, sendo a Saúde e a Assistência Social de caráter não contributivo.

Partindo-se do princípio de que toda a pessoa tem direito à proteção social não contributiva, será incluída uma significativa parcela dos brasileiros que estão fora do seguro da Previdência Social. Terão direito à cobertura das políticas sociais, os trabalhadores da informalidade e os desempregados que não contribuíram para a previdência social. Esses, quando não estiverem mais aptos para o trabalho informal, ficarão desprotegidos, já que foram excluídos da chamada “cidadania regulada”, já visto anteriormente. Estes, na lógica do mercado, são os desqualificados, os preguiçosos, os que não se esforçaram o suficiente para a garantia do pão de cada dia, dependendo do auxílio do Estado, desperdiçando recursos públicos. Já Sposati (2009) afirma que essas pessoas têm direito de ser protegidas. “O campo da proteção social não contributiva significa que os acessos a serviços e benefícios devem independer de pagamento antecipado ou no ato da atenção” (SPOSATI, 2009, p. 8).

O sentido da Proteção Social perpassa o caráter individual, assumindo a dimensão coletiva e relacionado a um conjunto de desproteções. Vejamos:



Os sistemas de seguridade social respondem às demandas de proteção social que se deslocam para além da responsabilidade familiar e que, na sociedade brasileira, são agravadas por sua desigualdade social, pelas dimensões de seu território e contingente populacional e pelo surgimento de novas e desafiantes expressões da questão social que atingem a população e se expressam mais severamente nas classes subalternizadas da sociedade. (BRASIL 2013, p. 25).

As pessoas e as famílias estão expostas a uma série de desproteções próprias do ciclo de vida, ou seja, circunstanciais: a velhice, o desemprego, o acidente, a doença, a invalidez e as privações afetadas pelas condições socioeconômicas, as que atingem grupos específicos com recorte de raça, gênero, etnia, cultura, dentre outras. Observa-se, por exemplo, que no Brasil comunidades indígenas inteiras vivem inúmeras desproteções, devido ao histórico de discriminação e não reconhecimento de seus territórios e culturas, culminando em seu quase genocídio. Essa situação de conflitos em defesa dos territórios se evidencia no município de Dourados com os indígenas. Destaca-se a existência de áreas de retomada, inclusive próximas da cidade, intensificando os conflitos entre os indígenas e fazendeiros.

A Proteção Social de Assistência Social, citada no Caderno nº 2 do Capacita SUAS, é sintetizado em: *ampliação da capacidade protetiva da família e de seus membros*, em situações que envolvem abandono, agressões, fortalecendo os laços familiares através dos serviços e benefícios; *ampliação da densidade das relações de convívio e sociabilidade dos cidadãos*, em seu cotidiano e em todos os momentos do ciclo de vida em que ocorram fragilidades, tornando-os mais sujeitos a riscos e violação da dignidade; *instalação das condições de acolhida e processos de acolhimento* como parte do trabalho de atenção e cuidados; *redução das fragilidades da vivência e da sobrevivência* através do fortalecimento da autonomia, das condições de dignidade humana provocadas pela ausência de renda e reduzir e *restaurar os danos de riscos sociais* e de vitimização causadas por violência, agressões, discriminações, preconceitos. (BRASIL, 2013b, p. 36).

Desse modo, a Proteção Social da Assistência Social é assegurada por meio da oferta de serviços, benefícios, programas e projetos às famílias e indivíduos que não possuem condições suficientes para prover a sobrevivência. Essa proteção se dá de forma articulada, de modo a fortalecer a capacidade protetiva das famílias por intermédio do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, potencializando suas capacidades e reduzindo os danos provocados pelos riscos sociais.

Gradativamente, a Assistência Social institui os serviços socioassistenciais com a instituição do SUAS, haja vista que a oferta de benefícios geralmente ganhou maior relevância e visibilidade. Ela opera ainda formas não monetárias de proteção social, que se

manifesta via a segurança do convívio familiar e comunitário e segurança de acolhida. Na afirmação de Sposati (2009, p. 27):

Essa dupla dimensão exige capacidade gerencial inédita, no âmbito dessa assistência social pública inaugurada pela CF/88, e também coloca em questão as duas alternativas de proteção social, a monetária e a de cuidados por meio de serviços sociais, no âmbito de uma só política pública.

A Assistência Social e a Saúde são políticas não contributivas de caráter universal, no entanto, como sua cobertura ainda não é suficiente para proteger todos os que delas necessitam, elegem-se condicionalidades na oferta dos serviços públicos. Existe uma visão deturpada de que a Assistência Social é destinada apenas aos sem renda, aos miseráveis, aos pobres. “Nesse caso, a Assistência Social não é incorporada como uma política direcionada a necessidades sociais, mas sim a “necessitados sociais”. Este estatuto tradicional que lhe é atribuído é fundado na não cidadania” (SPOSATI, 2009, p. 28).

A política de Assistência Social, enquanto política de Proteção Social, não possui capacidade por si só de alterar o quadro das desigualdades socioeconômicas. Essa realidade está relacionada à distribuição de renda, na economia capitalista, concentradora da riqueza e que explora os trabalhadores, eliminando milhares de pessoas do processo produtivo. Cabe destacar a integração da Assistência Social a outros sistemas públicos criados no Brasil, a fim de garantir a Proteção Social. Relata Martins (2010, p. 3):

Os avanços registrados na criação desses sistemas públicos buscam apresentar e dar visibilidade à nova arquitetura de organização e articulação necessária para imprimir maior visibilidade às ações desenvolvidas, e, aqui estou me referindo não só ao SUAS, mas a outros como o Sistema de Segurança Alimentar, o Sistema de Garantia de Direitos dirigido às Crianças e Adolescentes, o Sistema Único de Saúde, dentre outros que têm possibilitado o alcance dos direitos sociais e humanos aos cidadãos.

O quadro de pobreza e exclusão social provocado pelas desigualdades sociais expõe pessoas, famílias e populações inteiras em riscos de vida e desproteções, relacionadas à ausência ou precárias condições de moradia, de acesso à Saúde, à Educação, à Alimentação, Saneamento Básico, dentre outros. A ausência de renda dificulta às populações acessar os bens necessários à sobrevivência. Dessa forma, cabe ao conjunto de políticas públicas prover o acesso a esses direitos. E quanto à Assistência Social, cabe delimitar o conteúdo de responsabilidade dessa política na Proteção Social, tendo em vista que sozinha não terá condições de resolver todas as desproteções em que se encontram os diferentes cidadãos.

A Assistência Social oferta benefícios e serviços, programas e projetos para que, se for de forma combinada, no entendimento de Sposati (2009, p. 35), “o processo de proteção

cumpra sua missão preventiva, fortalecendo aquisições e capacidades de resistência, de enfrentamento dos reveses da vida individual, familiar ou social”.

Tal Política Social na NOB/SUAS, “Se ocupa das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana” (BRASIL, 2005b, p. 16).

A Proteção Social prevê aquisições materiais, bem como sociais e socioeducativas às pessoas, grupos e famílias, visando “suprir suas necessidades de reprodução social de vida individual e familiar; desenvolver suas capacidades e talentos para a convivência social, protagonismo e autonomia.” (BRASIL, 2005b, p. 16).

A primeira iniciativa de Proteção Social ofertada de forma direta pelo Estado Brasileiro no âmbito da Assistência Social foi a transferência de renda que é ofertada pelo BPC, em 1996. A lógica do direito à transferência de renda serve de apoio à capacidade protetiva das famílias aos seus membros, são direitos sociais às garantias dos mínimos sociais de sobrevivência, princípios civilizatórios da sociedade.

Aos idosos e pessoas com deficiência, a LOAS aprovou o BPC, já regulamentado pela CF de 88, prevê a oferta, pelo Estado brasileiro, de um salário mínimo às famílias com renda per capita de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo.

O benefício Bolsa Família transfere renda na forma monetária às famílias em situação de pobreza extrema. Cabe ressaltar que os necessitados, os pobres, foram atendidos, até a instituição da LOAS, na perspectiva da caridade e da filantropia, sem responsabilização do Estado no financiamento da Assistência Social e sim das entidades sociais subsidiadas.

Tal pensamento justificou a iniciativa tardia do Estado brasileiro em financiar a Assistência Social na forma de execução direta e a resistência em transitar da visão da benemerência para a do direito, até os dias de hoje.

No âmbito da assistência social determinou-se a primazia da responsabilidade do Estado, mas reconhecido o papel das entidades beneficentes. Estas são apontadas, juntamente com as esferas estadual e municipal de governo, como executoras das ações, além de serem reconhecidas como beneficiárias de exonerações tributárias. (JACCOUD, 2010, p. 60).

A Proteção Social da Assistência Social executada de forma direta pelo Estado, aconteceu de forma progressiva, haja vista o longo período em que as entidades privadas sem fins lucrativos foram as únicas que prestavam serviço, especialmente nos orfanatos, asilos e entidades voltadas às pessoas com deficiência, já mencionado no capítulo anterior.

Nesse sentido, é importante o que será abordado no item seguinte, razão pela qual, desde a aprovação da LOAS, tornou-se urgente o detalhamento dessa política na forma de um Sistema Público, em conjunto com as outras políticas que compõem a Seguridade Social.

## 2.2 AVANÇOS NO MARCO REGULATÓRIO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA REGULAMENTAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À CONSTITUIÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) insere o Estado na primazia da responsabilidade na condução da Assistência Social, responsabilizando a União, Estados e Municípios a constituir os Conselhos de Assistência Social, os Planos Plurianuais e Fundos de Assistência Social, contendo inúmeros princípios norteadores. O artigo 4º da LOAS apresenta os princípios que orientam a assistência social brasileira:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Ela dá visibilidade e reforça o caráter descentralizado e participativo de gestão com comando único das ações, participação popular, em anuência com as diretrizes descritas no artigo quinto. Destaca-se, além disso, a descrição das competências da gestão, a importância do controle social, formado pelos Conselhos e Conferências, da mesma forma se evidencia a obrigação da transferência de recursos públicos em cada esfera de governo aos Fundos de Assistência Social. A LOAS classifica as entidades não governamentais como entidades de Assistência Social. Ela estabelece os benefícios e serviços, programas e projetos, destacando o Benefício de Prestação Continuada, destinado às pessoas idosas e com deficiência, que já estava previsto na Constituição Federal de 1988, art. 203, regulamentado em 1995.

Importante destacar a relevância da Conferência Nacional de Assistência Social, em novembro de 1995, que mobilizou os municípios e estados brasileiros na realização das mesmas, em âmbito municipal e estadual, culminando nesta Primeira Conferência, que foi de

suma importância para as alterações necessárias indicadas na LOAS.<sup>6</sup> As Conferências são espaços privilegiados de controle social, de avaliação e proposição de políticas públicas, onde a sociedade participa, em conjunto com gestores, trabalhadores da área e entidades prestadoras de serviço socioassistencial. Essa primeira Conferência afirmou o comando único na política da Assistência Social, já que existiam inúmeros programas assistenciais, em todo o País, geridos fora da estrutura da Assistência Social. Tencionou pela extinção do Programa Comunidade Solidária, coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso, pela garantia de orçamento da Seguridade Social, a exemplo da política de saúde que possui um valor obrigatório estipulado em todas as esferas de governo.

O CNAS, em 2005, aprova a segunda Norma Operacional Básica de Assistência Social que “define os fluxos operacionais do processo descentralizado e participativo, especialmente quanto à transferência de recursos da União para Estados e Municípios para recebimento de recursos” (MESTRINER, 2001, p. 249). A NOB, ainda, cria a Comissões Intergestores Tripartite (CIT), órgão formado por representantes de gestores nas três esferas de governo, e na instância estadual, a Comissão Intergestores Bipartite (CIB), formada por representantes da gestão estadual e municipal, no mesmo formato da política da saúde. Essas comissões têm por finalidade avaliar e debater a condução da política, apontando caminhos nas três esferas de governo. Ambas as Comissões reúnem-se mensalmente.

O CNAS assume a herança do CNSS de regulador entre o Estado e as instituições sociais, ao emitir certificado de funcionamento das inúmeras entidades assistenciais vigentes no País, pesando a função cartorial, razão de ainda continuar a ter responsabilidade sobre os registros e certificação de entidades de Saúde e Educação. “O CNAS, ao reiterar o sistema tradicional de regulação, colocou-se numa trama burocrática que vai se complexificando e se tornando cada vez mais impeditiva de que ele se torne sujeito da questão” (MESTRINER, 2001, p. 263).

Mestriner (2001 p. 265) lembra que, “no ano de 2000, haviam 13.942 entidades cadastradas no CNAS, sendo 5.169 de assistência social, 2.737 de educação, 2.202 de saúde e 3.834 de outras áreas”.

---

<sup>6</sup> Realizada de 20 a 23 de novembro de 1995, em Brasília, com o tema “Assistência Social – Direito do Cidadão, Dever do Estado”, a Conferência, que contou com a presença do Presidente da República, dois ministros, três governadores, mais de duzentos prefeitos e mais de mil participantes credenciados de todos os estados brasileiros, colocou em foco a assistência social no País, elaborando sua reconceituação. (MESTRINER, 2001, p. 239.)

O primeiro mandato governado por Fernando Henrique Cardoso, 1995 a 1998, que conseguiu se eleger por ter segurado a inflação galopante, na análise de Mestriner (2001), não teve melhorias sociais significativas.

Após a euforia inicial, começou a aparecer as perdas nos salários congelados, o desemprego nas grandes cidades, a escassez crescente de crédito para os pequenos empresários, a deterioração progressiva dos serviços públicos, a decomposição explícita da infraestrutura de saúde, energia, transporte, que levou décadas a ser construída. (MESTRINER, 2001, p. 270).

Nesse tempo, de acordo com Mestriner (2001), houve maior concentração de renda e aceleração do empobrecimento do povo brasileiro, através do crescimento do desemprego no setor industrial e do investimento pífio realizado pelo governo nas áreas sociais. “Assim, em 1999 há oito milhões de desempregados, sendo 1,8 milhão só na região metropolitana paulista. Um total de 3,2 milhões de trabalhadores é obrigado a ter mais de uma atividade, em virtude dos baixos ganhos” (MESTRINER, 2001, p. 272).

Essa etapa é marcada pela hegemonia do projeto neoliberal de contrarreforma, desmontando a ideia da necessidade do Estado Social de Direito, fundado na Constituição Federal de 1988. O governo de FHC, ao instituir o Programa Comunidade Solidária,<sup>7</sup> desrespeita o comando único da Assistência Social, não considera as diretrizes da LOAS, reforça o primeiro-damismo na instituição de programas paralelos e sobrepostos, priorizando parcerias com entidades na oferta da Assistência Social, reforçando a subsidiariedade. “O governo faz da sociedade civil sua “parceira” na realização de benefícios e serviços sociais, que ele reduz no campo estatal” (MESTRINER, 2001, p. 274).

Do ponto de vista da gestão local em Dourados, esta tardia decisão de se implementar a Assistência Social, seguindo os princípios e diretrizes da LOAS, causou enormes entraves em âmbito municipal. Analisa Ferla (2008, p. 20):

Passaram-se alguns anos, principalmente nos oito anos de regulamentação da LOAS, foram enfrentadas enormes dificuldades advindas dos precários investimentos políticos, orçamentários e financeiros do governo federal na implementação da assistência social. Pouco se avançou em termos de instrumentos (documentos) que pudessem dar direção mais detalhada à legislação e, conseqüentemente, orientação aos municípios. A primeira Política Nacional e Norma Operacional Básica foram aprovadas após cinco anos da promulgação da lei. Com isso, os governos estaduais e municipais, comprometidos com os princípios e diretrizes da assistência social precisavam assumi-la e demonstrar mais do que vontade política. Foi preciso investir e insistir na regulação de normatizações que pudessem dar visibilidade,

<sup>7</sup> O programa Comunidade solidária, coordenado pela primeira-dama Ruth Cardoso, foi implantado em 1995 pelo governo para o combate da extrema pobreza, que funcionava nos âmbitos governamental e da sociedade civil. O programa veio em substituição aos extintos órgãos da Legião Brasileira de Assistência e Conselho Nacional de Segurança Alimentar.

transparência e, principalmente, garantir recursos para a implementação das ações que reforçassem os direitos de cidadania.

O Governo Federal postergou a implementação do que preconizou a LOAS. Só em 1998 é criada a primeira Política Nacional de Assistência Social, sob pressão do controle social das Conferências Nacionais e do Conselho Nacional de Assistência Social, que cobraram da parte da Secretaria Nacional de Assistência Social, a orientação aos municípios na criação dos Conselhos, Planos e Fundos, denominados historicamente de CPF da política de Assistência Social. Nesta década, houve duas Conferências Nacionais, sendo a primeira, já citada acima, em 1995, e a segunda em 1997, com o tema: “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos”. O tema indica para a criação do Sistema Descentralizado e Participativo e a Universalização da Assistência Social, direito público. Demonstrando que pouco se avançou desde a criação da LOAS, dado que o governo de então não respeitou o que fora aprovado, mantendo as velhas práticas da filantropização e benemerência no campo assistencial.

Mestriner (2001) sintetiza esse tempo desta forma: “Continua-se sem um projeto estratégico de enfrentamento da “questão social”, com as ações assistenciais mais do que nunca diluídas em vários ministérios e organismos, sem nenhuma expressão sobre os indicadores sociais” (MESTRINER, 2001, p. 278). Destarte, é consenso entre os autores que analisam a Assistência Social, que o governo de então não superou problemas históricos da área, evidenciados na baixa coordenação da gestão federal, na fragmentação das ações, no baixo investimento e incapacidade de alterar o quadro de pobreza. Além disso, reforça a filantropia e ações assistencialistas, adotando a execução de projetos de caráter descontínuo.

No penúltimo ano do Governo de FHC, em 2001, o CNAS realiza a III Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema geral: “Política de Assistência Social: Uma trajetória de Avanços e Desafios”. Importante articulação da maioria dos municípios brasileiros e dos Estados, sendo a Conferência espaço de avaliação e proposição, com a participação de todos os atores, trabalhadores, gestores, conselheiros e membros da rede não governamental e de usuários.

Encerrando o ciclo de dois mandatos de FHC, Luiz Inácio Lula da Silva é eleito em 2002, após ter perdido três disputas em eleições anteriores. Fundador em 1980 do Partido dos Trabalhadores, assume a presidência da República em janeiro de 2003. Eleito com a promessa de investimento na área social, já no início do mandato implanta o Programa Fome Zero, que

fora substituído posteriormente pelo programa Bolsa Família, agregando diversos programas de transferência de renda criados por FHC.<sup>8</sup>

Em 2003 acontece a IV Conferência Nacional de Assistência Social com o tema geral: “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania – LOAS 10 anos”. Essa Conferência é histórica, em virtude de ser nesse contexto que se avança na deliberação pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e marca a importância do controle social democrático no avanço da Assistência Social. A sociedade tenciona o governo a implantar o SUAS, após uma década da aprovação da LOAS e a constatação da baixa efetividade da Assistência Social, na perspectiva do direito.

É na gestão do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003/2011), sucedido pela Presidente Dilma Rousseff (2011/2016), período de 14 anos, que o SUAS é implantado e estruturado. Nos governos de Michel Temer (agosto 2016 a dezembro 2018) e do presidente Jair Bolsonaro (2019/2021), constata-se um retrocesso no SUAS. Tais retrocessos se caracterizam pelo desrespeito às instâncias de controle social; pelo não reconhecimento das instâncias de pactuação, a Comissão Intergestores Tripartite; o desrespeito às deliberações do CNAS, o não cumprimento das metas contidas no Plano Decenal 2016/2026. Ainda, considera-se retrocesso a não realização, em 2019, do maior evento de controle social, que é a Conferência Nacional de Assistência Social; o desfinanciamento da Assistência Social, dentre outros desmontes que o SUAS está enfrentando.

Em seguida, serão descritas as estruturas do SUAS, conceitos, diretrizes, eixos fundantes e principais normativas que orientam os operadores da Assistência Social, nas três esferas de governo.

### 2.3 IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO BRASIL E A RUPTURA COM O MODELO TRADICIONAL, UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

O SUAS, criado em 2005 a partir das deliberações da IV Conferência Nacional da Assistência Social, é instituído em lei no ano de 2011, com a reformulação da LOAS. Inaugura uma nova história para a Assistência Social, uma vez que regula e organiza os serviços e benefícios de Assistência Social no Brasil. Com a aprovação da Lei nº 12.435 que altera a LOAS, o SUAS passa, gradativamente, a ser implementado nas três esferas de

---

<sup>8</sup> Em 1996, o governo de FHC cria o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI); em 1997, cria o Bolsa Escola no Ministério de Educação; em 1998, institui o Programa Renda Mínima; em 2000, cria o programa auxílio gás; em 2001, cria o Programa Bolsa Alimentação ligado ao Ministério da Saúde.



governo, com a criação da rede de serviços de proteção social básica e especial, de média e alta complexidade em todo território nacional.

Implementar o SUAS traz para a União, Estados e Municípios uma agenda de desafios, especialmente do financiamento dos serviços de proteção social básica e especial, de modo a garantir a cobertura do atendimento a toda a população em situação de vulnerabilidade e pobreza.

O artigo 6º da Lei nº 12.415 apresenta os objetivos da Assistência Social, sistema descentralizado e participativo, que traz a responsabilidade compartilhada de gestão entre os entes federativos, na oferta da proteção social. Orienta para a integração entre a rede pública e privada de Assistência Social na oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos. Estabelece responsabilidades entre os entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de Assistência Social. Define os níveis de gestão, respeitando as diversidades regionais e municipais e, finalmente, implanta a gestão do Trabalho e Educação permanente na Assistência Social e afiança a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos (BRASIL, 2011, art. 6º).

O SUAS, no seu artigo 2º, identifica as funções da política de Assistência Social que é de defesa de direitos, proteção social e vigilância socioassistencial.

Com relação à defesa de direitos, a política de Assistência Social em conjunto com o Sistema de Garantia de Direitos (Judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público), defende os direitos humanos, políticos e sociais, com centralidade na defesa dos direitos humanos e sociais. Quanto ao direito à Assistência Social, são elencados os 10 direitos socioassistenciais<sup>9</sup>. A prestação de serviços públicos e benefícios assistenciais, de forma gratuita, é um direito dos cidadãos no alcance de condições dignas de vida. Para a sua concretude, a defesa de direitos só é possível juntamente com a proteção social e a vigilância socioassistencial.

A Proteção Social é operacionalizada por intermédio dos serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade.

---

<sup>9</sup> Decálogo dos Direitos Socioassistenciais:

1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos.
2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva.
3. Direito de equidade social e de manifestação pública.
4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial.
5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade.
6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social.
7. Direito à Proteção Social por meio da intersectorialidade das políticas públicas.
8. Direito à renda.
9. Direito ao cofinanciamento da proteção social não contributiva.
10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais. (CNAS, 2005).

A Proteção Social básica é formada por um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que visa “prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio da promoção de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2011, art. 6º A).

Por sua vez, a Proteção Social Especial é formada por serviços, programas e projetos que têm 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” (BRASIL, 2011, art. 6º A).

A oferta da Proteção Social Especial de média complexidade é realizada especialmente nos CREAS, e os de alta complexidade são ofertados em unidade de acolhimento institucional, às pessoas que, devido à perda de vínculos familiares e comunitários, necessitam ser acolhidas temporariamente.

E a Vigilância Socioassistencial se realiza na produção, sistematização, análise e disseminação das informações territorializadas, e trata, na NOB/SUAS2012:

- 1– das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios;
- 2– do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial. (BRASIL, 2012 a, p. 40).

Cabe à Assistência Social monitorar riscos e vulnerabilidades dos territórios com o objetivo de se aproximar da realidade da população e gerar resultados que possam garantir a proteção social e a defesa de direitos, descrito no Caderno III Capacita SUAS.

O ponto de partida e de chegada da Vigilância Socioassistencial está na sua travessia cotidiana pela dinâmica da realidade que acontece nas cidades, nos bairros, nos locais de atendimento, nas famílias chamadas de usuárias ou beneficiárias. A Vigilância Socioassistencial não consegue ser realizada como função da política pública, se não estiver conectada com o mundo real da gestão e da prestação de serviços da política de assistência social. (BRASIL, 2013c, p. 18).

O SUAS é um dos maiores Sistemas Públicos do Brasil e da América Latina devido à sua cobertura territorial na totalidade dos municípios brasileiros, na oferta dos serviços e benefícios não contributivos destinados às pessoas, famílias e populações em situação de vulnerabilidade social devido à pobreza, a precariedade de acesso às Políticas Públicas e a violação dos direitos.

O Sistema Descentralizado e Participativo é operacionalizado em todo o território nacional, possui caráter universal, integra os serviços, programas, projetos e serviços

socioassistenciais destinados às famílias e indivíduos, de acordo com os níveis de complexidade, de forma hierarquizada, sendo definidas as responsabilidades em cada esfera, nas orientações da NOB/SUAS e PNAS. Sua gestão é compartilhada e financiada nas três esferas de governo, definindo-se competência técnica e política em âmbito Municipal, Estadual e Federal, tendo como premissa a participação e mobilização da sociedade civil. O SUAS padroniza os serviços socioassistenciais normatizando e orientando quanto à qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultados, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial, seguindo os eixos estruturantes<sup>10</sup> e de subsistemas (BRASIL, 2005a, p. 39).

Os municípios brasileiros antes da criação do Sistema encontravam inúmeras dificuldades na execução local, por não se seguir um padrão único em relação ao formato dos serviços. Neste sentido, era difícil a avaliação e monitoramento dos mesmos, haja vista que não se seguia padrões de qualidade e carecia de regulamentação, inclusive quanto à exigência de equipes de referência qualificada. A massiva maioria dos municípios brasileiros operava a Assistência Social mediante programas e projetos descontínuos.

O SUAS traz novidade em relação à exigência de implantação de serviços continuados, com equipes técnicas permanentes, garantia de recursos das três esferas, da mesma forma continuados e o monitoramento e avaliação. “O SUAS coloca-se como uma ‘novidade’ que provoca, de forma geral, expectativas e demandas por recursos, pela efetivação de serviços na nova lógica de gestão, por melhores condições de trabalho, entre outras” (SILVEIRA, 2007. p. 63).

Rizzotti (2011) analisa a implantação do SUAS também sendo novidade, especialmente no âmbito da gestão da área, que é complexa e exige conhecimento de seus instrumentos. A autora afirma que em todas as esferas de governo a Assistência Social atuou com baixa coordenação gerencial:

O novo tratamento dispensado à assistência social no âmbito nacional, que a valoriza como política pública e abre horizontes para a instauração de um novo sistema de gestão, tem por finalidade a superação das práticas desorganizadas e desarticuladas, assim como o amadorismo na instalação do modelo gerencial até então adotado, tanto pelos municípios quanto pelos Estados e União. (RIZZOTTI, 2011, p. 176).

O I Plano Decenal, Plano SUAS 10, deliberado na VI Conferência Nacional de Assistência Social, em 2005, traz os objetivos propostos pelo CNAS: a consolidação da

---

<sup>10</sup> Matricialidade Sociofamiliar; Descentralização político-administrativa e Territorialização; Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; Financiamento; Controle Social; O desafio da participação popular/cidadão usuário; A Política de Recursos Humanos; A Informação, o Monitoramento e a Avaliação (BRASIL, 2005a, p. 39).

Assistência Social, política de direitos, apontando dez direitos socioassistenciais; a construção do comando único e a padronização das nomenclaturas da rede. Esse Plano tinha por meta implantar, até 2015, o padrão básico do SUAS em todos os municípios brasileiros, envolvendo os entes federados e a sociedade civil. Desse modo, tinha por meta firmar compromisso com o desenvolvimento social de combater a fome e estabelecer diretrizes para a política de recursos humanos.

O Plano Decenal (2005-2015) inaugurou um novo estágio no movimento de consolidação da assistência social no campo das políticas sociais, conferindo-lhe uma nova perspectiva: a ruptura com o paradigma das ações emergenciais voltada somente para a redução de danos à sobrevivência, por meio da introdução da assistência social orientada ao desenvolvimento social e à prevenção, com capacidade institucionalizada de adotar ações preventivas para reduzir, e até superar, as ocorrências danosas à vida, à justiça social e à dignidade humana. (BRASIL, 2016, p. 4).

O II Plano Decenal de Assistência Social – 2016/2026, fruto da construção democrática da X Conferência Nacional de Assistência Social, em 2016, traça as metas a serem seguidas por dez anos. Importante instrumento que balizará as ações da área em todo o território nacional. Este documento faz um balanço histórico dos avanços do Sistema:

Trata-se de um período histórico que demarca uma inflexão na trajetória desta área no Brasil, durante o qual foram construídas as bases necessárias à consolidação da Assistência Social como política pública de direito. Estes resultados foram viabilizados graças à priorização da política na agenda do governo federal, aos compromissos firmados entre os entes federados e à institucionalização de espaços de diálogo que possibilitaram a negociação interfederativa, a participação e o controle social. (BRASIL, 2016, p. 1).

Todas as unidades gestoras municipais, com a implementação do Sistema de Assistência Social, foram orientadas a seguir as novas diretrizes, a reordenar o atendimento na área, e para obter o vínculo SUAS, tiveram que implantar, seguindo o porte dos municípios, os equipamentos de CRAS e CREAS, em concordância com as orientações técnicas quanto à equipe mínima de referência, adequação dos espaços físicos e especialmente respeitando a acessibilidade do público a ser atendido.

A implantação do SUAS expressa um momento histórico importante de afirmação de um campo próprio, com potencial estratégico para alargar a agenda pública na relação com as demais políticas e favorecer processos sociopolíticos dinamizadores da participação popular. (SILVEIRA, 2007, p. 65).

A implantação do SUAS é tarefa complexa, é um processo ainda não conclusivo que envolve as três esferas de governo e requer capacidade técnica e vontade política. Alguns

municípios avançaram em sua implantação, outros ainda necessitam de uma longa trajetória neste aspecto. Ressalta-se a importância das gestões estaduais com suas responsabilidades de monitoramento e acompanhamento aos municípios, mantendo uma agenda de reuniões da Comissão Intergestores Bipartite (CIB). Essa comissão formada por gestores municipais e estaduais é que avalia a implantação do SUAS nos municípios, elabora Planos de Providência com relação à gestão de serviços e benefício, a capacidade técnica, as adequações físicas, as adequações legais, o controle social através dos Conselhos Municipais, o cofinanciamento, dentre outras responsabilidades. Cabe à gestão estadual realizar visitas técnicas anuais de monitoramento aos municípios e a partir destas visitas, a elaboração dos relatórios que serão submetidos e aprovados na CIB.

As pactuações realizadas pelo governo e sociedade por intermédio das Comissões Intergestores Bipartite e Tripartite, dos Conselhos e das Conferências realizadas de dois em dois anos, onde se delibera sobre o rumo do SUAS, nos I e II Planos Decenais, pautando os governos a incorporar o SUAS na agenda de prioridades, fez com que fosse possível se avançar, mesmo com resistências e tensões. No caderno II Capacita SUAS, encontra-se a seguinte afirmação:

A Assistência Social avançou enormemente desde 2004. Conquistou reconhecimento, inimaginável há 15 anos, tornando-se política pública que implica na organização da ação pública unificada entre os entes federativos, de orientação descentralizada, com marcos regulatórios, equipamentos, financiamento estável, sistema de informação regular e de abrangência nacional, equipes de trabalho padronizadas, espaços de participação e controle social. (BRASIL, 2013b, p. 21).

Em âmbito nacional, o SUAS, como visto anteriormente, passa por um tempo de desmonte nestes últimos quatro anos (2016 a 2020), de governos antidemocráticos, ultraliberais em termos econômicos, que não priorizam o investimento em políticas sociais, não respeitam as decisões democráticas, o controle social e não reconhecem a importância da Assistência Social, sistema de proteção social.

Devido à sua curta trajetória, o SUAS atravessa uma etapa de recuo após mais de uma década de avanços. “Ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças” (SPOSATI, 2009, p. 17). Cabe aos trabalhadores(as) e aos usuários(as), conselheiros e gestores, a luta permanente na afirmação da Assistência Social como política necessária à cobertura das proteções e riscos de milhares de cidadãos brasileiros.

É consenso entre as autoras Rizzotti, Silveira e Sposati, que com a implantação do SUAS, houve significativos avanços na política de Assistência Social. Mas no Brasil, os

traços do colonialismo e patrimonialismo, do excesso de burocracia, dificultam sua implementação e pode haver movimentos de recuos e desmontes frente às ondas conservadoras, de projetos políticos que não valorizam o Estado de Direito, como analisa Rizzotti (2011, p. 177):

O estudo da trajetória da gestão pública no Brasil nos mostra que, hoje, convivem concomitantemente os três modelos de gestão. Têm-se, portanto, os traços do patrimonialismo expressos, sobretudo, nas ações de cunho clientelista e na prática antirrepublicana que havia nas relações entre os entes federados e nas relações estabelecidas com as organizações não governamentais, em especial no que concerne ao modelo de financiamento e à validação das ações. Iluminada pela lógica da minimização do Estado no campo social, a proposição do SUAS passou por dificuldades advindas do sucateamento da máquina pública. Acresçam-se as dificuldades oriundas da estrutura e do desenho da máquina administrativa e as lutas que viriam a ser travadas no campo político, ideológico e conceitual para a superação do traço assistencialista e clientelista desta política pública.

O SUAS não está na agenda de prioridades do atual Governo Federal e isso impacta no não reconhecimento das deliberações da X Conferência Nacional de Assistência Social que aprovou o I Plano Decenal, de 2016 a 2026. “A Assistência Social acessível a todos(as) os(as) brasileiros(as), considerando as diversidades e especificidades de públicos e territórios, é o horizonte que se projeta para orientar a próxima década” (BRASIL, 2016. p. 1).

A não adesão pelo Ministério da Cidadania à XI Conferência Nacional de Assistência Social, em 2019, reflete a desresponsabilização do governo Bolsonaro, empossado em janeiro de 2019, pela política de Assistência Social, rompendo com o pacto federativo com decisões antirrepublicanas, não respeitando o controle social e desfinanciando as políticas sociais.

#### 2.4 A PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA E AS SEGURANÇAS SOCIOASSISTENCIAIS: DA PREVENÇÃO À GARANTIA DE DIREITOS

A Proteção Social de Assistência Social é organizada em níveis de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial, que se desmembra em média e alta complexidade, em decorrência do impacto dos riscos sofridos por indivíduos e suas famílias. A incidência destes riscos pode se realizar de forma preventiva na proteção social básica, inscrita na NOB/SUAS, 2005:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social. (BRASIL, 2005b, p. 18).

A Proteção Social Básica é ofertada especialmente nos CRAS e tem que incluir o atendimento a todos os segmentos, organizada em rede, incluindo as crianças, os adolescentes, os jovens, os idosos, as pessoas com deficiência e suas famílias. Segundo a PNAS, ela “Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, conforme identificação da situação de vulnerabilidade apresentada” (BRASIL, 2013d, p. 32).

Reconhecendo a incompletude da Assistência Social, no âmbito das proteções que se dão no conjunto das políticas sociais, os serviços assistenciais devem ser criados e aplicados no território, articulados em especial com a política de Educação, Saúde, Habitação, Esporte, Lazer, Cultura, Segurança Pública, retratados na PNAS:

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos, de forma a superar as condições de vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. Deverão, ainda, se articular aos serviços de proteção especial, garantindo a efetivação dos encaminhamentos necessários. (BRASIL, 2013d, p. 32).

A dimensão do protagonismo das famílias e indivíduos é condição necessária na evolução da sua autonomia e superação das vulnerabilidades. Desse modo, faz-se necessário identificar as vulnerabilidades, mas também as potencialidades das famílias e de seus territórios onde vivem. O incentivo das equipes dos CRAS à participação social em espaços de decisão e controle social, em especial nos Conselhos Municipais, Comitês locais, Conselhos Gestores, Associações, contribuem para o fortalecimento do protagonismo dos usuários. A população que vivencia cotidianamente as vulnerabilidades tem condições de se fazer ouvida, ao participar desses canais de decisão, assumindo cadeiras nos espaços de controle social.

A Política de Assistência Social apresenta uma nova concepção e visão com a universalidade de proteção social e garantia das seguranças sociais, direito da seguridade social. Sposati (2009) traz o desafio de gerir a Assistência Social, direito de seguridade social, com abrangência em todo o território nacional, razão pela qual este modelo ainda não tem consenso. Há, de acordo com a autora, resistência em tornar a Assistência Social Política Pública afiançadora de direitos e parte da Seguridade Social, desencadeando ainda debates, contradições e movimentos de avanços e recuos.

A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Seu processo de efetivação como política de direitos não escapa do movimento histórico entre as relações de forças sociais. Portanto, é fundamental a compreensão do conteúdo possível dessa área e de suas implicações no processo civilizatório da sociedade brasileira. (SPOSATI, 2009, p. 15).

Para se implantar este modelo de proteção social não contributiva, de caráter público, segundo Sposati, são necessárias algumas mudanças por parte dos gestores públicos, o qual se supõe orientar-se por princípios e valores sociais e direitos sociais, cidadania e dever do Estado, em contraposição às práticas adotadas por representantes de governos antes da CF de 1988 e da LOAS, onde os usuários eram vistos como carentes ou assistidos. “O modelo de Proteção Social não contributiva não é o continuísmo de velhas práticas assistencialistas nem do modo de gestão tecnocrático, que não leva em conta os direitos sociais da população e os modos democráticos da gestão” (SPOSATI, 2009, p. 04).

Esse novo modelo de Proteção Social, baseado no pensamento da autora, requer mudança, supõe separar o campo político de práticas privadas e reconstruir novas formas de relação entre ambas. Conforme observado no capítulo anterior, a Assistência Social tem uma ligação história com práticas privadas, coordenadas por entidades filantrópicas e que, a partir da instituição da LOAS, o Estado passa a ter primazia da responsabilidade, é dever do Estado (BRASIL, 1993, art. 1º e 5º).

Mais do que nunca, sua implementação em todas as esferas de governo, requer dos gestores públicos que elaborem planos de ação, aprovados pelos respectivos Conselhos Municipais, em cada esfera de governo, ou seja, pautar-se por ações planejadas a fim de se mensurar os resultados da prática. “A gestão deixa de ser reativa para ingressar na atuação proativa.” Não só atender ocorrências, como deve prever e reduzir as desproteções sociais. Não pode resignar-se a apontar a capacidade de atendimento, mas deve mostrar a qualidade de resultados (SPOSATI, 2009, p. 19).

Dessa forma, para além da entrega de benefícios e atendimento às emergências, a atuação técnica proativa requer conhecimento do território, das vulnerabilidades e potencialidades da população. Construção de planos, elaborados de forma intersetorial, de modo que a ação seja eficaz, e promova os resultados desejados, com intenção de reduzir as desproteções sociais.

Esse formato de proteção social demanda a participação da sociedade, superando os modelos autoritários de gestão. Nesse novo contexto, destacam-se os Conselhos e



Conferências de Assistência Social, órgãos deliberativos e de cogestão, bem como as Comissões, formadas por membros da sociedade civil e do governo.

A participação em órgãos de controle social é fundamental para que os usuários que frequentam os serviços e benefícios do CRAS, alcancem o protagonismo, caso contrário eles permanecerão na condição de assistidos, mercedores do favor do Estado, sem, contudo, entender que a oferta de políticas públicas se dá na esfera dos direitos.

É no contexto de mudanças narrado por Sposati, que a PNAS afirma que a Proteção Social se materializa nas seguranças socioassistenciais de sobrevivência, acolhida e convívio, e são necessidades sociais e não apenas individuais. Para a autora, a proteção requer ações preventivas.

A ideia de proteção social exige forte mudança na organização das atenções, pois implica superar a concepção de que se atua nas situações só depois de instaladas, isto é, depois que ocorre uma desproteção. A aplicação ao termo “desproteção” destaca o usual sentido de ações emergenciais, historicamente atribuído e operado no campo da assistência social. A proteção exige que se desenvolvam ações preventivas. (SPOSATI, 2009, p. 21).

A Proteção Social demanda ações de prevenção para que não ocorra a desproteção, e ela se materializa nas seguranças socioassistenciais.

A NOB 2012 amplia a dimensão das seguranças para cinco seguranças afinçadas pelo SUAS, a segurança de acolhida; de renda; de convívio ou vivência familiar, comunitária e social; de desenvolvimento da autonomia e de apoio e auxílio. Veremos, em seguida, o conceito de cada uma das seguranças na legislação vigente.

#### **a) Seguranças da Acolhida:**

A Segurança da Acolhida marcou o início das ações assistenciais relacionadas à proteção especial, ao acolhimento institucional a crianças, adolescentes e idosos e a pessoas com deficiência. Esses grupos é que historicamente receberam do Estado e das entidades privadas de assistência social, o acolhimento em instituições de longa permanência, em situações de abandono. Com a regulamentação do SUAS, este conceito de acolhida fora ampliado inclusive para o caráter preventivo da Assistência Social, na proteção social básica, deixando a visão de focalização nos mais frágeis, para o atendimento de qualquer situação que agrida a condição humana.

Na Proteção Social Básica, a oferta da segurança da acolhida se realiza prioritariamente no CRAS, mediante o trabalho social com famílias, com vista à superação das vulnerabilidades e fortalecimento de suas potencialidades e autonomia, levando-se em conta os aspectos estruturais e a composição das equipes técnicas. A acolhida na NOB 2012

inclui, necessariamente também, instalações físicas adequadas, que acolhem com dignidade as pessoas, acessíveis, amplos, receptivos e decorados, com equipamentos necessários para o trabalho técnico. Ainda a segurança de acolhida deve ser:

{...} 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 conter: 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. (BRASIL, 2012 a, p. 16).

O caderno de Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social do MDS, em relação ao espaço físico do CRAS, descreve:

O espaço físico constitui fator determinante para o reconhecimento do CRAS como locus no qual os direitos socioassistenciais são assegurados. É imprescindível que a infraestrutura e os ambientes do CRAS respondam a requisitos mínimos para a adequada oferta dos serviços socioassistenciais de proteção social básica nele ofertados. Todos os CRAS são obrigados a dispor dos espaços necessários à oferta do principal serviço, o Programa de Atenção Integral à Família – PAIF, bem como para a função de gestão territorial da proteção básica. (BRASIL, 2009b, p. 48).

Com relação à ação profissional, a segurança de acolhida requer a escuta qualificada, a informação, a referência, a concessão de benefícios, as aquisições materiais e sociais, priorizar os territórios com maior incidência de situações de risco e oferta de uma rede de serviços locais nos casos em que é necessário o acolhimento institucional. Ainda em relação à equipe de profissionais, principais agentes responsáveis pela segurança de acolhida, o MDS, nas Orientações Técnicas do CRAS, orienta:

A equipe de referência do CRAS é interdisciplinar e os perfis devem convergir de forma a favorecer o desenvolvimento das funções do CRAS. O trabalho social com famílias depende de um investimento e uma predisposição de profissionais de diferentes áreas a trabalharem coletivamente, com objetivo comum de apoiar e contribuir para a superação das situações de vulnerabilidade e fortalecer as potencialidades das famílias usuárias dos serviços ofertados no CRAS. (BRASIL, 2009b, p. 62).

A segurança de acolhida na PNAS é uma segurança primordial da Assistência Social, uma vez que opera com a provisão de necessidades humanas como: direito à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, próprios à sobrevivência e à vida humana em sociedade. Essa segurança prevê a conquista da autonomia na provisão das necessidades básicas, nos casos de pessoas que não conseguem autonomia devido à idade, ou por motivo de deficiência física ou mental, violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade.

Podem ocorrer, ainda, situações de desastres ou acidentes naturais além da destituição e abandono. Essas situações demandam tal provisão.

E a segurança de acolhida na Tipificação dos Serviços Assistenciais prevê ações de cuidado, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo, mediante a oferta de condições materiais de abrigo, repouso, alimentação, higienização, vestuário e aquisições pessoais desenvolvidas através de acesso às ações socioeducativas. (BRASIL, 2009a, p. 38).

Essa segurança é primordial, haja vista que a acolhida envolve não só o primeiro contato dos usuários com os técnicos que ofertam os serviços, mas é uma atitude permanente visando o acolhimento em todos os sentidos, sem discriminação nem prejulgamentos. Afirma Martins (2010, p. 05):

Ao analisar o propósito de cada uma das seguranças, percebe-se que a segurança da acolhida deve nortear todas as intervenções no campo da política, na oferta das atenções de proteção social básica e especializada no processo das aquisições materiais, sociais, socioeducativas e política, seja nas ações governamentais ou na prestação de serviços pela rede não governamental.

A LOAS orienta quanto à postura dos profissionais no contato com os usuários: “Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade” (BRASIL, 1993, art. 4º).

**b) Convívio ou Vivência Familiar, Comunitária e Social:**

A segurança de convivência familiar, comunitária e social visa impedir o isolamento, o abandono. O convívio, a sociabilidade, nos afirma enquanto indivíduos ou grupos, prevenindo a exclusão social. No Caderno II Capacita SUAS, vimos que: “A noção de convívio dá centralidade ao reconhecimento social do cidadão. Trata-se de um movimento de dupla direção, supõe relacionar-se com outro, mas também, ser reconhecido pelo outro” (BRASIL, 2013b, p. 64).

Pode-se afirmar a importância do relacionamento das pessoas na família, com vizinhos, amigos, com grupos comunitários, visando o fortalecimento dos laços de pertencimento. Para garantir essa segurança, inscrito na NOB/SUAS:

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. (BRASIL, 2012a, p. 17).

A segurança de convívio familiar, na PNAS, diz respeito à dimensão societária da vida, um vez que ela desenvolve as potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e os processos civilizatórios. Esta segurança está relacionada à dimensão multicultural, intergeracional e intersubjetiva, e deve ser ressaltada na perspectiva do direito ao convívio (BRASIL, 2013d, p. 31).

A segurança de convívio ou vivência familiar, de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Assistenciais, prevê ações de cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, mediante a oferta de experiências socioeducativas, lúdicas, socioculturais, desenvolvidas em rede de núcleos socioeducativos e de convivência, para os diversos ciclos de vida.

O trabalho social, na perspectiva da matricialidade familiar, faz-se necessário entender a função protetora da família, superando práticas conservadoras e relações tuteladoras de culpabilização. Nessa visão, famílias expostas à fragilização de vínculos foram consideradas historicamente sem autonomia para proteger seus membros. Em especial, aos cuidados de crianças e adolescentes que foram retirados da família e permaneceram até adultos em abrigos.

As situações de riscos e vulnerabilidades sociais a que estão expostas as famílias estão relacionadas a determinantes conjunturais e estruturais, acarretando vitimizações, fragilização ou até rompimento dos vínculos familiares e sociais. No caderno II Capacita SUAS, encontramos a afirmação: “Entre as situações determinantes da vitimização deve-se incluir as rupturas ou fragilização de vínculos familiares e sociais e a fragilização das relações de pertencimento, ao reduzido acesso aos bens socialmente construídos, ocasionando restrição aos direitos e ofensas à dignidade humana” (BRASIL, 2013b, p. 25).

A segurança de convívio e convivência no âmbito do CRAS inclui a escuta qualificada e os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos destinado às famílias, que são desenvolvidos em grupos, incluindo os grupos etários específicos: crianças de 0 a 06 anos, crianças e adolescentes de 06 a 15 anos, adolescentes e jovens de 15 a 17 anos, jovens de 18 a 29 anos, adultos de 30 a 59 anos e grupo de idosos.

O trabalho de fortalecimento de vínculos realizados em grupos na Tipificação dos Serviços Assistenciais,

Organiza-se de modo a ampliar trocas culturais e de vivências, desenvolver o sentimento de pertença e de identidade, fortalecer vínculos familiares e incentivar a socialização e a convivência comunitária. Possui caráter preventivo e proativo, pautado na defesa e afirmação dos direitos e no desenvolvimento de capacidades e potencialidades, com vistas ao alcance de alternativas emancipatórias para o enfrentamento da vulnerabilidade social. (BRASIL, 2009a, p. 16)

### **c) Segurança de Renda:**

A segurança de Renda é um direito das pessoas, que por decorrência do ciclo de vida ou incapacidade para o trabalho, ou mesmo das famílias cujos membros estão em situação de desemprego ou trabalhos precários, mal remunerados, não possuem condições financeiras para prover o sustento de sua família. Tais pessoas não são seguradas pela Previdência Social, já que não contribuíram por não possuir registro em Carteira de Trabalho. Cabe ao Estado, a garantia de transferência de renda, instituída em lei, de forma continuada, em valor suficiente para a garantia dos mínimos sociais de sobrevivência. Essa segurança é, segundo a NOB/SUAS,

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. (BRASIL, 2012a, p. 17)

Na PNAS, a segurança de sobrevivência está relacionada à garantia de todos a uma renda monetária suficiente para a sobrevivência, nos casos de pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas. Já a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, segurança de sobrevivência ou rendimentos prevê a oferta de benefícios continuados e eventuais que asseguram a proteção social a idosos e pessoas com deficiência, sem fonte de renda para seu sustento, pessoas e famílias vítimas de calamidades e emergências, situações de forte fragilidade pessoal e familiar, em especial mulheres chefes de família e seus filhos. Aqui se constata que na tipificação as seguranças de renda, apoio e auxílio, são unificadas, ao passo que a NOB 2012, separa em duas seguranças de forma distinta. Na presente pesquisa, serão consideradas as seguranças de renda, apoio e auxílio (benefícios eventuais), de forma separada.

Essa segurança, tanto de renda como de benefícios eventuais, diferente das outras que requerem atendimento técnico, via o acompanhamento familiar, está relacionada aos mínimos de sobrevivência, um direito humano, garantindo sua proteção social. Entretanto, a política orienta que haja integração entre os serviços e benefícios assistenciais.

Dessa forma pode-se apreender que essas duas seguranças, que se referem à transferência monetária (benefícios de prestação continuada e eventual), operacionalizam-se de forma direta, ou seja, são mais concretas, basta que as situações sejam demandadas e exista recursos disponíveis, o cidadão pode reivindicá-la. (MARTINS, 2010, p.06).

No Brasil, o maior benefício de transferência de renda instituído na LOAS, é o Benefício de Prestação Continuada destinado a pessoas idosas, acima de 65 anos, e a pessoas com deficiência, no artigo nº 20 da LOAS; “O benefício de prestação continuada é a garantia de um salário mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com sessenta e cinco anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família”.

Outro auxílio destinado às famílias em situação de vulnerabilidade social, é o Programa Federal, denominado Bolsa Família. O programa visa à transferência de renda, com o intuito de combater a pobreza. É gerido pela Secretaria Nacional de Renda e Cidadania (SENARC), e na página oficial do sítio do Ministério da Cidadania, encontra-se os objetivos do Programa:

[...] Ele foi criado em outubro de 2003 e possui três eixos principais: complemento da renda; acesso a direitos; e articulação com outras ações a fim de estimular o desenvolvimento das famílias. A gestão do Bolsa Família é descentralizada, ou seja, tanto a União quanto os estados, o Distrito Federal e os municípios têm atribuições em sua execução. Em nível federal, o Ministério da Cidadania é o responsável pelo Programa, e a Caixa Econômica Federal é o agente que executa os pagamentos. (BRASIL, 2021).

#### **d) Desenvolvimento de autonomia:**

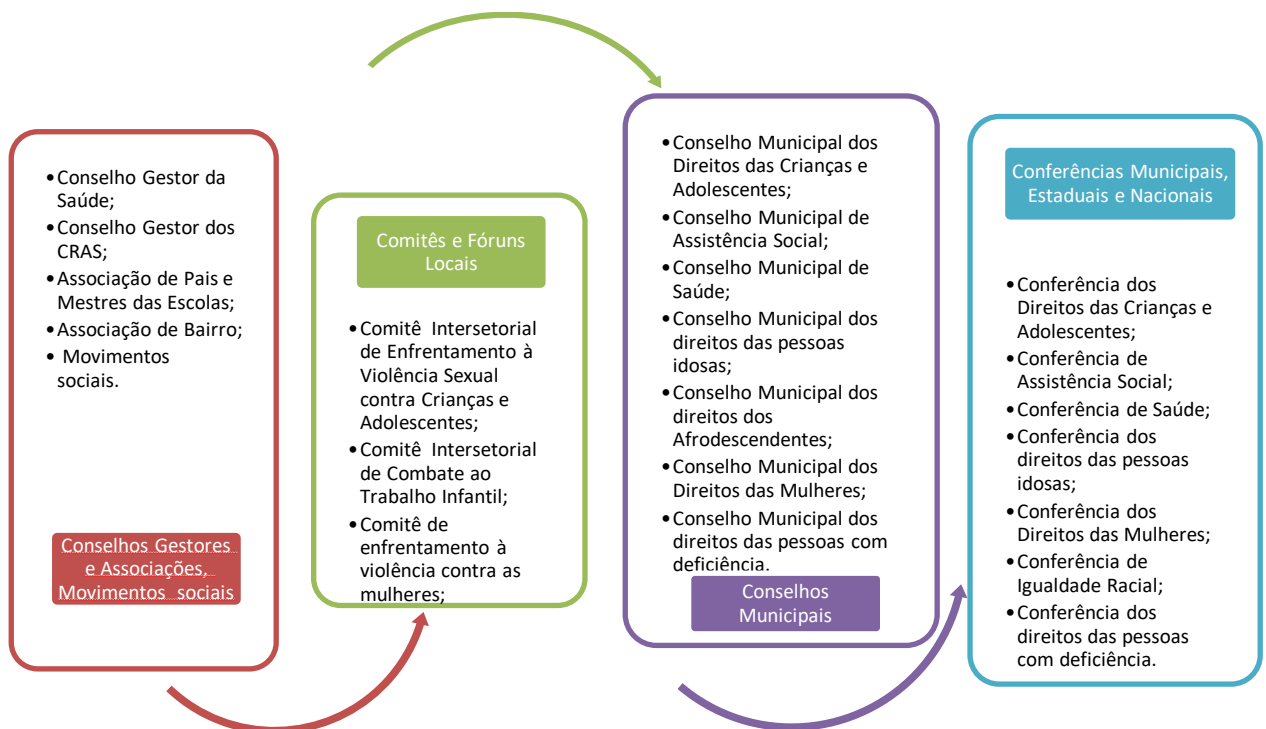
A segurança de autonomia na Tipificação dos Serviços Assistenciais, leva os usuários

a:

Vivenciar experiências pautadas pelo respeito a si próprio e aos outros, fundamentadas em princípios ético-políticos de defesa da cidadania e justiça social; Vivenciar experiências potencializadoras da participação cidadã, tais como espaços de livre expressão de opiniões, de reivindicação e avaliação das ações ofertadas, bem como de espaços de estímulo para a participação em fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias e outros espaços de organização social; Vivenciar experiências que contribuam para a construção de projetos individuais e coletivos, desenvolvimento da autoestima, autonomia e sustentabilidade; Vivenciar experiências que possibilitem o desenvolvimento de potencialidades e ampliação do universo informacional e cultural; Ter reduzido o descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF); Ter acesso a documentação civil; Ter acesso a experiências de fortalecimento e extensão da cidadania; Ter acesso a informações e encaminhamentos a políticas de emprego e renda e a programas de associativismo e cooperativismo. (BRASIL, 2009a, p. 14).

No Quadro abaixo, é possível identificar os canais de participação social existentes no âmbito do município de Dourados. Esses espaços apresentados na forma de fluxograma representam o caminho ascendente que normalmente as lideranças traçam na conquista da cidadania. Primeiramente, se destaca a participação dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, passando a fazer parte das ações comunitárias promovidas pelo CRAS. Em seguida, ingressam em movimentos de lutas por melhores condições de vida, nos conselhos gestores, tanto da Assistência Social como das demais políticas sociais. Essas pessoas são preparadas para representar a comunidade em Conselhos e Conferências municipais, por conhecerem a realidade de seu território, sendo porta-vozes dos direitos coletivos.

**Figura 1** – Fluxograma representando os órgãos de Controle social do Município de Dourados



**Fonte:** Relatórios de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social. Elaboração própria

A conquista dos direitos, a defesa da cidadania e a justiça social são permeadas pela participação social, que inicia normalmente no envolvimento das pessoas em mobilização em âmbito local, em Conselhos Gestores e Associações de Moradores, Comitês, para posteriormente conquistar o patamar de liderança, com condições de representar a Comunidade em Conselhos Municipais, Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais. Os

Conselhos, como as Conferências, existem nas três esferas de governo, ou seja, municipais, estaduais e nacionais.

Os CRAS de Dourados possuem Conselhos Gestores, instituídos legalmente para realizar o controle social e atuam como canais de participação dos usuários, como expressam Barbosa, Ferreira e Bach (2014, p. 44):

É importante registrar que um dos avanços do trabalho social com famílias, no âmbito do PAIF, foi a criação do Conselho Gestor do CRAS. Esse Conselho é composto por representantes dos(das) usuários(as), entidades socioassistenciais do território do CRAS e técnicos(as) de referência do PAIF, tendo como objetivo contribuir e acompanhar a gestão dos serviços desenvolvidos no CRAS, e fortalecer a participação da comunidade, visando o exercício pleno da cidadania, garantido em lei municipal sob o nº 3.715/2013 em Diário Oficial do Município de Dourados, MS.

Da mesma forma, os Conselhos de Direitos atuam sendo canais de controle social, e no caso do CMAS ele possui caráter deliberativo, ou seja, emite parecer aprovando ou desaprovando as prestações de contas, programas, projetos, novos serviços e benefícios assistenciais, encaminhados pelo Gestor Municipal para deliberação. O Conselho é Cogestor, possui uma extrema importância, na elaboração, acompanhamento e fiscalização da política pública. Bach (2014, p. 59), afirma:

Os Conselhos de direitos são constituídos por discussões, deliberações e fiscalização de uma determinada política pública. São realizadas reuniões de diversos atores vinculados às políticas, nas quais, juntos, eles refletem sobre a realidade local, discutem e decidem sobre uma determinada política ou uma determinada questão. O objetivo de um Conselho é ampliar a participação popular, garantir a descentralização do poder e exercer o controle social. Enfim, a atuação do Conselho fortalece a sociedade democrática.

Importante destacar que a representação dos usuários no CMAS de Dourados é eleita no Conselho Gestor dos CRAS, onde concorrem os usuários que participam desse Conselho Gestor. Esse canal de participação insere os usuários em outro patamar, na conquista da autonomia e protagonismo. O CMAS é paritário, formado por representação de 50% governo e 50%, sociedade civil.

A NOB/SUAS aborda a segurança de autonomia demonstrando que ela:

Exige ações profissionais e sociais para: a) o desenvolvimento de capacidades e habilidades para 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. (BRASIL, 2012 a, p. 17).



Essa forma do governo se relacionar com os usuários é uma novidade na política de Assistência Social, já que significa reconhecer o direito dos cidadãos, seu potencial transformador, com capacidade de gerir sua própria vida e de sua família e participar da comunidade, de conquistar o direito à participação política e ser sujeito, exercendo sua cidadania. Os trabalhadores, ao garantir a segurança de autonomia, superam a visão do usuário subalterno, dependente, submisso, levando em consideração que a cidadania se conquista na participação e no alcance do conhecimento. Promovendo tais canais de participação do usuário, os mesmos conseguirão gradativamente atingir o protagonismo. O acesso às informações é um direito do usuário, direito de ser respeitado enquanto cidadão.

#### e) **Segurança de Apoio e Auxílio**

Em conformidade com a NOB/SUAS, essa segurança deve ser ofertada às famílias e indivíduos, “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” (BRASIL, 2012 a, p. 17).

A NOB/SUAS 2012 acrescenta essa segurança de apoio e auxílio integrada à segurança de sobrevivência do SUAS. Diferenciando-a da segurança de renda, razão de ela possuir caráter excepcional e temporário, pode ser ofertada eventualmente nos casos de calamidade pública ou quando a família está vivenciando algum agravamento dos riscos de sobrevivência advindo de desastres incluindo: enchentes, deslizamentos, ou pandemias, dentre outros.

Como visto, cabe à Assistência Social suprir as necessidades de sobrevivência da família, mesmo que em caráter provisório, mediante os benefícios eventuais. Vivenciamos recentemente no Brasil, no ano de 2020, um exemplo de benefício eventual ofertado pelo Estado, às famílias brasileiras na forma de renda emergencial, por ocasião da crise sanitária provocada pela Covid-19. Esse vírus mortal atingiu milhares de pessoas, levando muitas à morte, à perda do emprego e ao isolamento social.<sup>11</sup>

Para além da renda monetária, essa segurança prevê a oferta de meios materiais de cuidados que envolvem a sobrevivência, sendo garantida a alimentação, os meios de higiene, abrigo em caso de calamidades, vestimentas, documentação pessoal, dentre outros. A NOB/SUAS 2012 subdivide a segurança de renda e a segurança de apoio e auxílio, e o

---

<sup>11</sup> O Auxílio Emergencial é um benefício financeiro concedido pelo Governo Federal destinado aos trabalhadores informais, microempreendedores individuais (MEI), autônomos e desempregados, e tem por objetivo fornecer proteção emergencial no período de enfrentamento à crise causada pela pandemia do Novo Coronavírus – Covid-19. A CAIXA atua como agente operador desse benefício e a origem dos recursos para pagamento é do Governo Federal, por intermédio do Ministério da Cidadania. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/auxilio/Paginas/default2.aspx>. Acesso em 20 mar. 2021.

Caderno I do Capacita SUAS, explica que a segurança de sobrevivência pode ser ofertada pela via da renda, na forma monetária e de outras formas:

A segurança de sobrevivência não se limita à via monetária, ainda que essa seja a via mais reconhecida como campo da assistência social. Esse reconhecimento se estende às sociedades capitalistas movidas pelo consumo de mercadorias. Aqui se está face a face com o que Potyara Pereira nomina de visão *stricto sensu* da assistência social, que a toma como a via pública para acesso a bens materiais ou a meios financeiros para obtê-los. (BRASIL, 2013a, p. 65).

Desta forma se entende que é possível garantir a sobrevivência de forma alternativa. Cabe lembrar que as comunidades indígenas sobreviveram no passado com relações de troca, sem existir as relações monetárias de compra, impostas pelo sistema econômico capitalista.

São inúmeros outros exemplos de formas de sobrevivência sem ter que passar pelo viés financeiro. Destaca-se o cultivo de hortaliças, de grãos, de verduras e frutas, dentre outros. A agricultura urbana é um exemplo de alternativas de sobrevivência, o cultivo de alimentos em vazios urbanos em hortas e roças comunitárias. A Economia Solidária incentiva estas práticas alternativas, adotadas nas comunidades periféricas, em situação de pobreza. Dourados já chegou a ter mais de 300 empreendimentos econômicos solidários que atuavam em parceria com os CRAS, produzindo produtos de subsistência, artesanato e praticando as trocas solidárias. Estas experiências podem ser encontradas em livro escrito pelas gestoras da época.<sup>12</sup>

Os municípios brasileiros têm obrigação legal de regulamentar em lei municipal de segurança de auxílio e apoio, denominada lei dos Benefícios Eventuais. Dourados regulamentou tal benefício na lei municipal nº 4.143 de 18 de dezembro de 2017.<sup>13</sup>

A situação de vulnerabilidade temporária caracteriza-se pelo advento de riscos, perdas e danos à integridade pessoal e familiar, assim entendidos: I – riscos: ameaça de sérios padecimentos; II – perdas: privação de bens necessários básicos que garantem o mínimo de uma vida digna, e de segurança material, acarretados por acidentes, roubos, eventos naturais etc.; III – danos: Entendidos como a ofensa grave, bem como agravos sociais em estado máximo de vulnerabilidade. (DOURADOS, 2017, Artigo 3º).

<sup>12</sup> FERLA, Ledi; BARBOSA, Maria da Conceição Celestino. Construindo Políticas Públicas de Economia Solidária em Dourados, como proposta de Desenvolvimento Econômico e Social. *In*: FERLA, Ledi (org.). Assistência Social, Política de Gênero e Economia Solidária: Garantindo direitos em Dourados. Editora Arandu, Dourados, 2008.

<sup>13</sup> Lei Nº 4.143, de 18 de dezembro de 2017. “Dispõe sobre a concessão de Benefícios Eventuais, de forma temporária e não contributiva assegurada pelo artigo 22 da Lei Federal nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, alterada pela Lei Federal nº 12.435, de 06 de julho de 2011 e Lei Municipal nº 3783 de 23 de abril de 2014, integrando organicamente as garantias do Sistema Único de Assistência Social – SUAS/Dourados. (Prefeitura de Dourados, 2017). Disponível em: <https://www.dourados.ms.gov.br/index.php/lei-no-4143-dispoe-sobre-a-concessao-de-beneficios-eventuais-de-forma-temporaria-e-nao-contributiva/>;

A lei garante que, ao receber tais benefícios, os indivíduos não podem sofrer situações vexatórias, e devem ser ofertados mediante avaliação técnica dos profissionais de referência e nível superior, dos CRAS e CREAS, dando-se prioridade para: “População indígena, pessoas em situação de rua, migrantes, acampamentos (urbanos e rurais), pessoas em situação de calamidade pública, bem como as famílias em situação de vulnerabilidade (idosos, deficientes, gestantes, nutrizes, crianças, pessoas da comunidade LGBT)” (DOURADOS, 2017, Artigo 7º).

A Lei Municipal nº 4.143 detalha o que são os benefícios eventuais: “Auxílio Natalidade; Auxílio Mortalidade; Auxílio Passagem; Auxílio Documentação; Auxílio Alimentação; Outros Benefícios Eventuais para atender às necessidades advindas de situações de emergência ou calamidades públicas” (DOURADOS, 2017, Artigo 3º).

Os benefícios eventuais são ofertas materiais concedidas às famílias e indivíduos em situações de calamidades públicas e emergenciais devido às ocorrências ligadas às catástrofes, melhor detalhadas na Lei municipal de Dourados: “Entende-se por calamidade pública ou situação de emergência, aquela reconhecida pelo Poder Público Municipal da situação de anormalidade, advindas de baixas ou altas temperaturas, tempestades, enchentes, inversão térmica, desabamentos, incêndios ou qualquer evento que cause sérios danos à comunidade afetada ou à vida de seus integrantes” (DOURADOS, 2017, Art. 18).

Em qualquer situação extrema de calamidade pública, cabe à Assistência Social, juntamente com os profissionais da Defesa Civil, garantir às famílias o apoio necessário na superação dos danos provocados por tais eventos. Essas ofertas podem ser materiais ou imateriais e, conforme prevê a lei, cabe ao município conceder os bens necessários na garantia de uma vida digna aos cidadãos.

Em seguida, será descrita a experiência da construção do SUAS em Dourados. Como o Município transita do campo do favor, do assistencialismo, para a política de direito. Será apresentada a trajetória até a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social, organizada na forma de um Sistema Público, com planejamento anual, quadro de pessoal concursado, orçamento exclusivo, estruturas físicas e equipamentos próprios e uma legislação que lhe garante sustentação jurídica.

## 2.5 A IMPLANTAÇÃO DO SUAS NO MUNICÍPIO DE DOURADOS/MS – DESAFIOS E CONQUISTAS

Dourados é uma cidade caracterizada pelo SUAS como de Grande Porte<sup>14</sup>, a segunda maior cidade do MS, com uma população estimada pelo IBGE, em 2020, de 225.495 habitantes, com IDHM de 0,747, índice considerado elevado, mas que mesmo assim possui um número considerável de famílias pobres e vulneráveis chegando, segundo dados do IBGE 2010, a cinco mil famílias em extrema pobreza. Essas cinco mil famílias encontram-se em território urbano e rural, sendo que no Diagnóstico Socioterritorial de Dourados pode se constatar que a maior concentração populacional encontra-se na área urbana, a partir dos dados cadastrais do Cadastro Único Federal que incluía em 2016, 23.533 famílias douradenses, sendo 70.138 pessoas. “Os territórios urbanos mais densamente povoados são justamente os que concentram a maior incidência de famílias e pessoas cadastradas (Canaã I, Água Boa, Parque do Lago II, Cachoeirinha e a Reserva Indígena de Dourados)” (SEMAS, 2016, p. 67).

O Diagnóstico Socioterritorial apresenta Dourados com três marcas: “As Territorialidades dos Povos Indígenas, as Ruralidades dos seus Distritos e a localização em Faixa de Fronteiras” (SEMAS, 2016, p. 62).

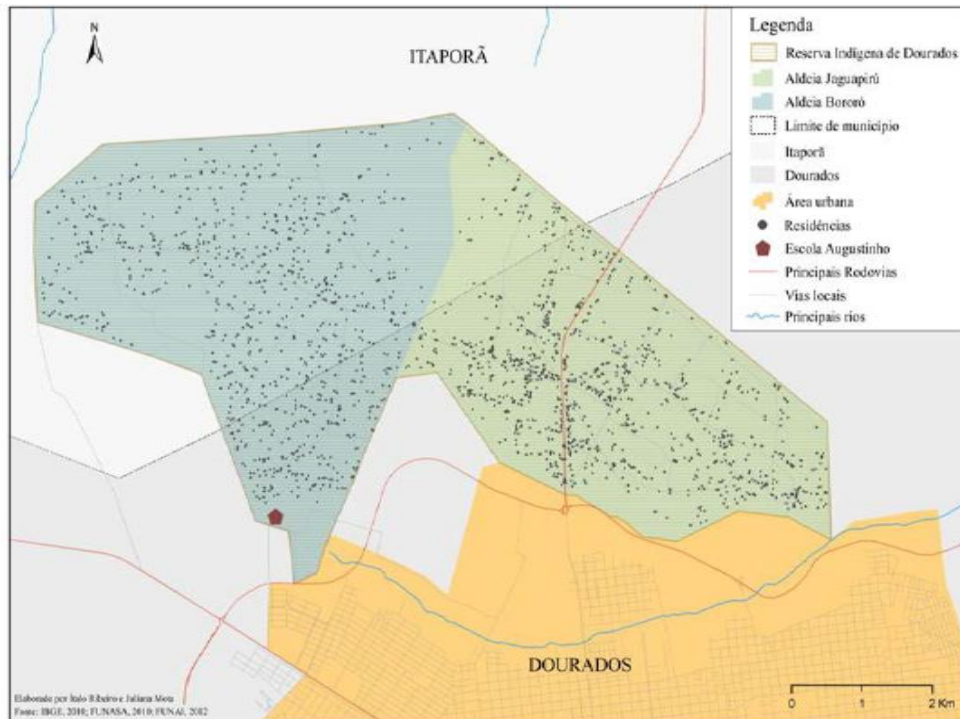
O município destaca-se pelo maior território de povos indígenas do MS<sup>15</sup>, com cerca de 18 mil habitantes das etnias *Guarani Kaiowá* e *Terenas*, concentrando quase 20% do total de população indígena do Estado de Mato Grosso do Sul. As reservas Jaguapiru e Bororó possuem proximidade da área urbana do município, impactando diretamente na vida das famílias indígenas, demonstrado no mapa a seguir:

### **Mapa 1 – Reserva Indígena de Dourados, aldeias Jaguapiru e Bororó, MS**

---

<sup>14</sup> Municípios pequenos 1: com população até 20.000 habitantes; Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 e 50.000 habitantes; Municípios médios: com população entre 50.001 e 100.000 habitantes; Municípios grandes: com população entre 100.001 e 900.000 habitantes; Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes (BRASIL, 2013d, p. 14).

<sup>15</sup> O município possui a maior população indígena do MS, cerca de 18.175 indígenas, e possui sob sua jurisdição duas áreas de acomodação, a saber: Terra Indígena (TI) Francisco Horta Barbosa, mais conhecida como Terra Indígena ou Reserva Indígena de Dourados (RID), e TI Panambizinho (CANDADO, RAMOS, 2021, p. 28 ).



**Fonte:** diagnóstico socioterritorial de Dourados (2016, p. 37)

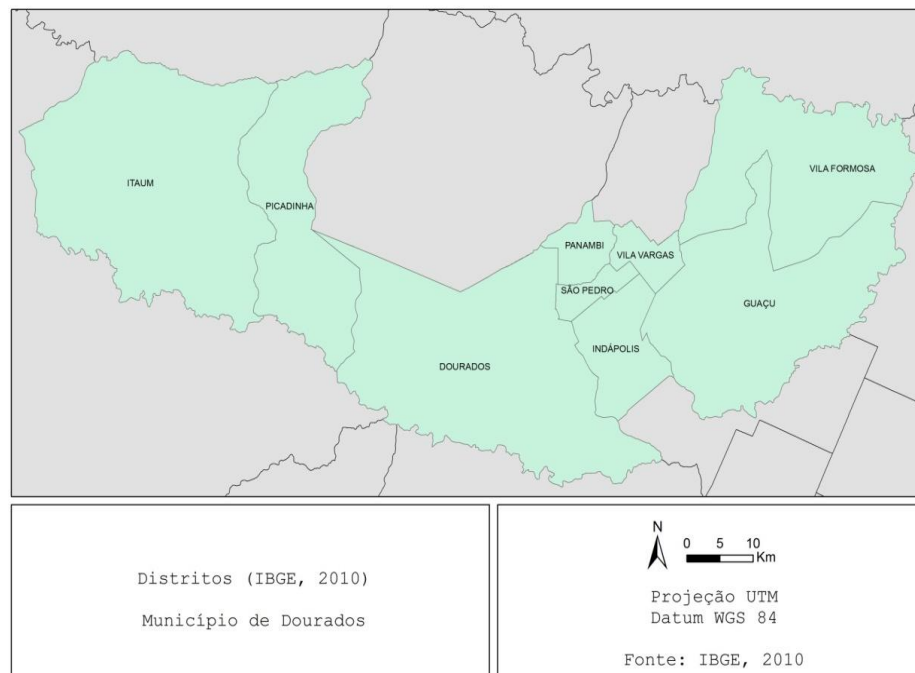
Além das reservas Jaguapirú, identificada no mapa na cor verde e Bororó, identificada na cor azul, registra-se a aldeia Panambizinho, que não aparece no mapa acima, localizado próximo ao distrito de Panambi.

A Reserva Indígena de Dourados, a mais antiga e populosa do município, está composta desde sua fundação por índios da etnia Kaiowá, que já ocupavam áreas na região das bacias dos córregos Laranja Doce e São Domingos, e por índios Terena e Guarani, que foram se instalando na reserva a partir de deslocamentos ocorridos com a colonização não indígena e política indigenista. (SEMAS, 2016, p. 36).

Com relação às ruralidades apontadas, outra marca que caracteriza Dourados, diz respeito à existência de oito distritos no município, com suas sedes distritais compostas por altos índices populacionais, como é o caso dos Distritos de Vila Vargas, onde a assistência social implantou um CRAS rural. Na sede desse distrito habitam mais de duas mil pessoas, sem contar com as que vivem no entorno, em sítios e chácaras.

No mapa do município de Dourados, a seguir, é possível visualizar a cidade de Dourados margeada pelos seus nove distritos, Guaçu, Indápolis, Vila Formosa, Itahum, Panambi, Picadinha, Vila São Pedro, Vila Vargas e Macaúba, possibilitando identificar a vasta extensão territorial destes distritos:

**Mapa 2** – Distritos do município de Dourados, MS



**Fonte:** diagnóstico socioterritorial de Dourados (2016, p. 21)

A terceira marca característica de Dourados é por fazer parte da faixa de fronteira, por estar localizado a apenas 120 km de distância do Paraguai. Esta proximidade traz significativas implicações, como o fluxo migratório tanto dos povos guaranis e demais populações já identificadas como brasiguaios, que se deslocam buscando melhores condições de vida, como indica o Diagnóstico Socioterritorial de Dourados:

[...] o que é verificado pelos profissionais que atuam nos serviços das proteções básica e especial, ofertados pela política de assistência social, que relatam situações de cidadãos paraguaios que residem ou transitam em territórios brasileiros, que apresentam um conjunto de desproteções, mas que não conseguem viabilizar o acesso às políticas sociais, pois não possuem comprovação formal de cidadania, ou, mesmo, pela incidência de violações de direitos decorrentes do tráfico de drogas, armas e pessoas, que são características agravadas nas regiões de fronteira. (SEMAS, 2016, p. 18).

Esse contexto do território com suas marcas específicas tem influência direta na incidência das desigualdades sociais identificadas no município de Dourados, que demanda serviços e benefícios de Assistência Social a grupos e indivíduos.

Trazemos, em seguida, um breve relato da trajetória da Assistência Social de Dourados, a transição de uma política do favor, gerenciada a exemplo de outros município brasileiros, antes da criação do SUAS, por primeiras-damas até se implantar a política na lógica do direito.

A Política de Assistência Social de Dourados está sendo efetivada, gradativamente, nestes 20 anos de rompimento com a histórica vinculação da área ao primeiro damismo e profissionalização da política. A Secretaria foi criada em 2001, pelo Prefeito da época, Laerte Tetila. Em âmbito nacional, com a implantação do SUAS e a vasta gama de instrumentos legais da política de Assistência Social, foi possível implementar os serviços assistenciais de Proteção Social Básica e Especial, na lógica do SUAS, e na Organização do Sistema Único Municipal, tornando esta política respeitada e valorizada localmente. O SUAS Dourados está aprovado em Lei Municipal nº 3.783 de 23 de abril de 2014.

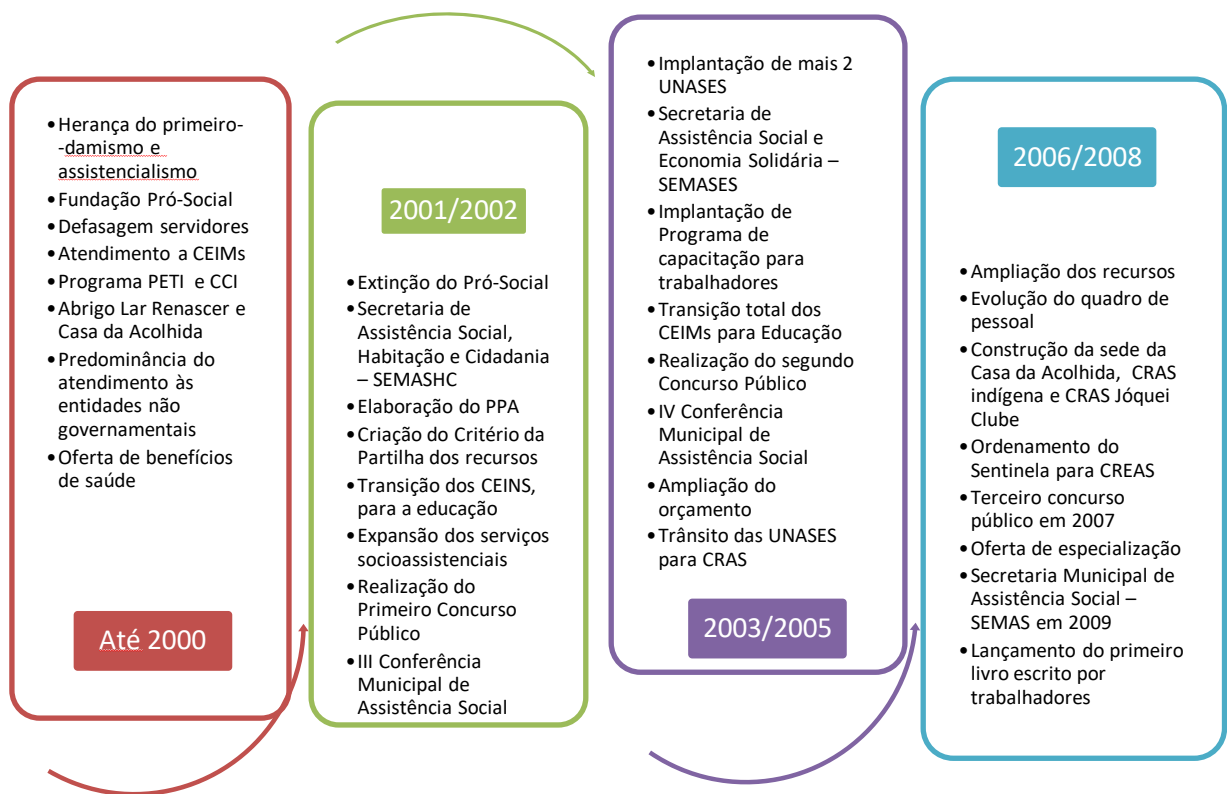
Um pouco dessa trajetória será relatado a seguir pela pesquisadora que foi Secretária Municipal de Assistência Social, por 15 anos, perpassando por mandatos de três prefeitos.<sup>16</sup>

A Figura abaixo demonstra, através da linha do tempo, a evolução da Assistência Social em Dourados/MS do ano de 2000 até a criação de uma Secretaria Exclusiva da área em 2009. Ela transita do campo do favor e do primeiro-damismo, em 2000, agregando inúmeras outras áreas em sua composição: o trabalho, a cidadania e a habitação. Só em 2009 a prefeitura desmembra a Assistência Social das outras políticas, passando a ser denominada: Secretaria Municipal de Assistência Social, SEMAS. Diante disso, mesmo com a mudança do nome, permanece sob a gestão da Assistência Social a Coordenadoria de Políticas Públicas para Mulheres e o Conselho Tutelar.

**Figura 2** – Fluxograma da evolução da Assistência Social de Dourados/MS, de 2001 a 2009, com algumas características marcantes de cada época

---

<sup>16</sup> O relato detalhado do histórico da assistência social de Dourados, do ano de 2000 a 2013, encontra-se no livro: Revisitando a Trajetória da Assistência Social em Dourados; A ruptura do favor na busca da consolidação do direito (p. 81 a 126).



**Fonte:** relatórios de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social. Elaboração da Autora

A Assistência Social em Dourados/MS retardou a implantação de uma gestão pautada na qualificação técnica da área. Sete anos após a aprovação da LOAS, no ano de 2001, como já mencionado, é que a assistência rompe com a histórica gestão das primeiras-damas, tendo, a partir deste ano, assistentes sociais no comando da pasta,<sup>17</sup> sendo possível a extinção da Fundação Pró-Social e a implantação de uma Secretaria com orçamento e profissionais qualificados, exclusivos, porque na Fundação os quadros eram todos cedidos pela Educação ou com cargos de confiança.

Em Dourados, MS, sete anos já haviam se passado após a criação da LOAS, em 1993, e a gestão municipal ainda se baseava no modelo anterior, pois era comum neste período, a assistência social ser organizada como Fundação. No Estado do Mato Grosso do Sul, a gestão denominava-se: Fundação de Promoção Social do Estado do Mato Grosso do Sul – PROMOSUL. Os municípios, também, em sua

<sup>17</sup> Em 2001, o Prefeito Laerte Tetila convidou, desde a transição de governo, a professora, assistente social, Valdete de Barros Martins que foi responsável pela extinção da Fundação Pró Social e criação da SEMASCH- Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Cidadania, secretaria que acoplou as áreas do trabalho, a Agência Pública de Emprego e projetos de geração de renda, da cidadania, PROCON e Conselho Tutelar, Políticas para mulheres, Habitação Popular. Ela assumiu a pasta até março de 2002, sendo sucedida pela assistente social, Ledi Ferla, autora da dissertação.



grande maioria, não seguiam uma nomenclatura padrão para a assistência social, sendo a mesma denominada: Promoção Social, Ação Social, dentre outras. (FERLA, 2014, p. 86).

Em 2001, a gestão da Assistência Social nos municípios de grande porte e nas capitais era organizada como Fundação. E sua extinção em Dourados para a criação de uma secretaria foi trabalhosa, exigindo muito conhecimento e dedicação, como relata Ferla (2008, p. 21):

Vários processos políticos e técnicos foram instalados para a instalação da pasta: revisão da legislação sobre a política de assistência social, habitação e economia solidária, das leis e decretos que normatizavam os Conselhos; criação de novos programas e reordenamento de alguns já existentes. Todo este processo foi conduzido de forma democrática com a participação da sociedade civil organizada.

Com relação aos serviços, afirma Ferla que em 2001 a Fundação geria poucos serviços, realizados na forma de atendimento socioeducativo às crianças e adolescentes com uma sede na cidade, e nos distritos de Vila Vargas, Vila Formosa. A Fundação Pró-Social era responsável pela execução direta de 17 Centros de Educação Infantil, com 108 servidores contratados pela secretaria de educação.

Apenas quatro serviços estavam funcionando em espaços próprios, o RECRIANÇA, no antigo Centro Social Urbano – CSU; a sede do RECRIANÇA de Vila Vargas e da Vila Formosa, nos antigos Centros Sociais Rurais, e o Centro de Convivência da Pessoa Idosa no Jardim Água Boa. A sede do Pró-Social localizava-se em Prédio locado na Rua Nelson de Araújo, região central da cidade e encontrava-se com os equipamentos sucateados e sem condições de uso. Todos os espaços locados, em 2001, foram substituídos por espaços com maior estrutura e melhores condições de atendimento. Entre eles o Lar Renascer, a Casa da Acolhida e a sede da Secretaria. Houve, também, a locação de novos espaços para o funcionamento da Agência Pública de Empregos, do PROCON e do Programa Sentinela. (FERLA, 2014, p. 96).

Quanto à oferta de benefícios, a Fundação atendia a oferta de medicação, órteses e próteses, cestas básicas, e o Governo Federal repassava recursos financeiros às famílias em programa denominado Bolsa Escola, que era gerido pela Secretaria de Educação. A maior parte do atendimento na área da Assistência Social dessa época era realizada pelas entidades assistenciais conveniadas com a prefeitura, que passaram a ter um tratamento equânime na repartição dos recursos públicos, em 2001. “Um exemplo da transformação do setor foi a criação do critério de partilha dos recursos a serem repassados à rede socioassistencial” (FERLA, 2014, p. 96).

Os anos de 2001 a 2005 são caracterizados por significativos avanços na área, inicia-se um processo de territorialização e descentralização de serviços para os bairros da cidade, garantia de financiamento e de quadros técnicos qualificados, da mesma forma como o

controle social e valorização do CMAS e a realização do primeiro concurso público para a composição técnica da pasta, em 2002. “O Relatório de Gestão de 2002 apresenta a inclusão de 37 serviços assistenciais no critério de partilha dos recursos financeiros, sendo cofinanciadas 21 entidades governamentais e 16 não governamentais” (FERLA, 2014, p. 99.) A secretaria passou a pautar por um planejamento das ações, elaborando o Plano Plurianual, seguindo os princípios e diretrizes da LOAS, ouvindo a sociedade civil e o CMAS, buscando atender as principais demandas por proteção social, na ampliação dos serviços.

O PPA 2002/2005 aponta para a expansão dos serviços, programas e projetos e benefícios assistenciais. Apresenta como estratégia combater a pobreza e a exclusão social, onde aponta para a criação de programas com centralidade na família, visando atender as populações vitimadas, em situação de risco pessoal e social; do benefício de garantia de renda mínima; de projetos de qualificação profissional e geração de renda e dos benefícios eventuais. O combate a todas as violações de direitos e discriminação, por meio de programas que asseguram os direitos de cidadania, visando reduzir a violência contra as crianças e adolescentes, as pessoas com deficiência, as mulheres e os idosos. O plano cita a inclusão da população indígena como foco prioritário, apontando ações para a melhoria das condições de vida daquela população. (FERLA, 2014, p. 97).

A criação da Secretaria, mesmo absorvendo outras políticas setoriais na mesma pasta, avançou significativamente na expansão dos serviços de atendimento à população, em especial das crianças e adolescentes, explica Ferla (2008, p. 22):

Outra medida adotada foi criar serviços e programas de atenção à criança e adolescente em situação de risco, como o Programa Meritauara, as Medidas Socioeducativas (Prestação de Serviço à Comunidade e Liberdade Assistida); o Programa Sentinela e o Programa AABB Comunidade. Criou-se, da mesma forma, um Programa permanente de capacitação profissional, denominado: Coletivos de Qualificação para o trabalho. Para atender as pessoas com deficiência e as mulheres, criou-se o Centro de Convivência de Geração de Renda da Pessoa com Deficiência e o Programa de Atenção às Mulheres Vítimas de Violência: Viva Mulher.

Em 2003 foi realizado o segundo concurso público e implantado o Programa de Capacitação Continuada para os trabalhadores.

Após a posse dos servidores concursados, foi possível implantar um programa de capacitação continuada para os trabalhadores da área, denominado: “Desconstruir para construir um novo modelo de assistência social”, com carga horária de 64 horas. Participaram deste projeto mais de 110 servidores, incluindo os Conselheiros e membros das entidades da rede não governamental. Devido ao concurso público, foi possível profissionalizar o setor, garantindo profissionais de nível superior, responsáveis técnicos pela gestão de serviços e benefícios. (FERLA, 2014, p. 101).

Em 2003 a Secretaria faz a transição da gestão dos CEINs para a secretaria de Educação, no entanto, uma vez que em âmbito nacional havia recurso da assistência social

exclusivo para os Centros de Educação Infantil, a secretaria realizava a compra de alimentos e distribuía aos mesmos, devido à prestação de contas desse recurso ser de responsabilidade da assistência social.

No ano de 2004 foi realizada a “IV Conferência Municipal de Assistência Social”, organizada pelo CMAS espaço de deliberação, avaliação e controle social, onde participaram os usuários, trabalhadores, gestores e rede não governamental.

Com relação ao orçamento, a secretaria ampliou significativamente o valor em cinco anos, como relata Ferla (2014, p. 104):

A secretaria de Assistência Social geria, neste tempo, quatro fundos públicos: Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS; o Fundo Municipal de Investimento Social – FMIS; o Fundo Municipal dos Direitos das Crianças e Adolescentes – FMDCA e o Fundo Municipal dos Direitos dos Consumidores – FMPDC. A dotação orçamentária compreende a somatória dos valores destinados a cada Fundo, bem como os valores destinados à Secretaria. Portanto, de 2001 a 2005, houve um significativo aumento, passando de R\$ 2.504.090,00 para R\$ 6.866.263,00. A ampliação dos serviços implementados nesse período só foi possível devido ao aumento dos recursos financeiros destinados ao setor.

A IV Conferência Nacional de Assistência Social, assunto explanado em subitem anterior, marca definitivamente a criação do SUAS no Brasil, da mesma forma, em 2005 iniciou-se o processo de reordenamento com a criação dos CRAS em Dourados. Nesta época foram implantadas as Unidades Descentralizadas, denominadas Unidades de Assistência Social e Economia Solidária (UNASES). Após as deliberações do SUAS, houve a adequação desses espaços físicos, segundo as orientações técnicas dos CRAS, bem como, instituídas as equipes técnicas de referência para operacionalizar o serviço do PAIF nos CRAS e PAEFI nos CREAS. Esta época foi importante para a política de assistência social local, sendo destacado por Ferla (2008, p. 23):

Outro aspecto que caracteriza um avanço dessa política pública em Dourados, respeitando o princípio da centralidade na família e no território, foi a instalação de seis Centros de Referência de Assistência Social e Economia Solidária – CRAS, e outros dois em processo de construção.

Os CRAS em construção, a que se referia a autora, eram nos bairros Jóquei Clube e no Parque das Nações I.

Neste tempo, em âmbito nacional, se inicia o processo de implantação do SUAS, a secretaria passa por mais um reordenamento em sua estrutura organizacional, adequando as superintendências, sendo denominadas Superintendência de Proteção Social Básica,

Superintendência de Proteção Social Especial e Superintendência de Gestão do SUAS, nas orientações do SUAS.

Outro aspecto a destacar foi a desvinculação do PROCON e da diretoria de Habitação Popular da pasta, todavia permaneceram ainda, os órgãos do trabalho, a Agência Pública de Emprego e projetos de Geração de Renda: Roças e Hortas Comunitárias, lavanderias comunitárias e Cooperativa de Catadores de Materiais Recicláveis, assim como a política para mulheres e o Conselho Tutelar. A secretaria transformou-se de Secretaria Municipal de Assistência Social, Habitação e Cidadania (SEMASHC) para Secretaria Municipal de Assistência Social e Economia Solidária (SEMASES). Assim como, as unidades descentralizadas de Assistência Social (UNASES) foram expandidas para a Vila Sulmat, Canaã I, Parque das Nações I, Vila Cachoeirinha e Parque do Lago II. “Rompe-se dessa forma com a lógica segmentada da política que passa a ter padrões unificados, organizados em serviços em níveis de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial” (FERLA, 2014, p. 105).

Nos anos de 2006 a 2009, em relação às equipes que faziam parte da secretaria, após a realização de concursos próprios, Ferla (2014, p. 107) destaca que “houve um quadro evolutivo de pessoal, em especial de nível superior, com destaque para o ano de 2007, que chegou a atingir um número de 102 servidores”. A partir dessa época, rompe-se com a cêndencia de servidores da Secretaria Municipal de Educação.

No ano de 2006 foi construída a Casa da Acolhida para abrigar a população em situação de rua, bem como a casa abrigo para mulheres em situação de violência, igualmente a construção do CRAS Indígena na Aldeia Bororó. Com relação a esse CRAS, Ferla (2014, p. 110) afirma: “Inaugurado em oito de dezembro de 2007, o primeiro do país a ser implantado em uma aldeia indígena”.

A secretaria conquista, inclusive, recursos para a construção de mais um CRAS para atender a região do bairro Jóquei Clube em 2007, que ficou pronto no final de 2008, não sendo possível a implantação do serviço pelo atual prefeito Laerte Tetila que deixou o segundo mandato ao final do ano de 2008. Todos os investimentos relatados acima foram fruto da luta da gestão por recursos públicos federais, com contrapartida do município. De acordo com Ferla (2014), os recursos destinados à área também foram ampliados de R\$ 7.291.210,00 em 2006 para R\$ 8.783.076,67 em 2009.

Em 2006, realizou-se o reordenamento do Programa Sentinela que atendia crianças e adolescentes vítimas de abuso e exploração sexual com a implantação do CREAS, serviço de média complexidade. No que se refere a este serviço, Ferla (2014, p. 109) cita que “o

atendimento continuou sendo feito apenas a crianças e adolescentes em situação de violência sexual, sendo que as outras violações de direitos não eram atendidas pelo CREAS”. Esse serviço implantado com a SUAS, na prática deveria atender a todas as violações de direitos, mas na afirmação da autora houve resistência das equipes técnicas que atendiam o Sentinela e falta de orientação, por parte da esfera Federal, aos municípios para realizar a transição.

Em 2007 houve a realização do terceiro concurso público com a finalidade de substituir pessoal contratado temporariamente.

Foram abertas, para nível superior, as seguintes vagas: um advogado, cinco assistentes sociais, cinco psicólogos, um professor de educação física, um pedagogo, bem como 18 vagas para assistentes de atividades educacionais e oito para técnico administrativo, com formação em nível médio. (FERLA, 2014, p. 109).

A Secretaria, já com um quadro maior de pessoal com nível superior, oferta em 2007 uma especialização em Gestão em Políticas Sociais com ênfase em Território e Família, em parceria com a UCDB, pagando a metade do valor do curso aos 30 servidores que fizeram o curso.

Em 2008, no último ano do governo do Partido dos Trabalhadores, a Secretaria encontrava-se em processo avançado na implantação dos serviços e benefícios socioassistenciais, segundo as orientações do SUAS. Assim refere Ferla (2014, p. 211):

As unidades dos CRAS estavam em pleno funcionamento no Parque do Lago II, na Vila Cachoeirinha, no Canaã I, na Aldeia Bororó e na Vila Sulmat, tendo as equipes completas, preparadas e conseguindo efetivar o trabalho social com famílias. [...] O impacto da qualidade dos serviços prestados pelos trabalhadores, agora melhor preparados, a integração da Política de Economia Solidária, o Programa de Qualificação Profissional e o Programa de Educação Popular, ofertado às famílias beneficiárias de renda, fizeram do ano de 2008 referência na execução da assistência social, como alicerçadora dos direitos sociais.

A primeira medida adotada na área da Assistência Social, pela nova gestora, foi a extinção da diretoria de Economia Solidária, e a mudança do nome da secretaria que passou a denominar: Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). Neste caso, continuaram vinculadas à pasta a Política Pública para as Mulheres, a Agência Pública de Emprego e o Conselho Tutelar. O então prefeito Ari Artuzi, não dá continuidade à política de Economia Solidária, que na gestão anterior era feita junto à Secretaria da Assistência Social. Esta medida deixou desprotegidos os quase trezentos grupos formados, com amplo alinhamento aos CRAS.

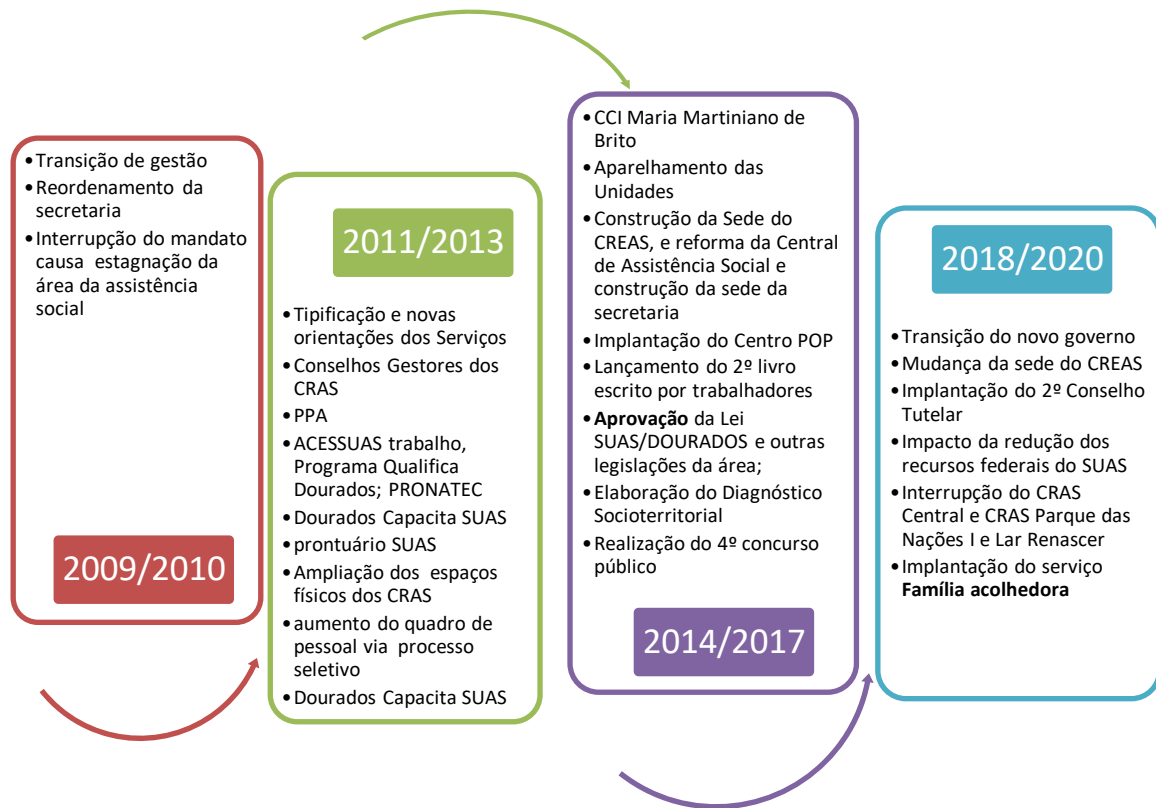
A Economia Solidária se tornou um movimento amplo, profundo e dinâmico que se fortaleceu e se organizou cada vez mais, integrando a política do trabalho com a

assistência social, tendo em vista que a emancipação das famílias passa pela inserção produtiva. A economia solidária, além de ser uma proposta diferenciada de geração de renda para as pessoas excluídas do trabalho formal, com carteira assinada, passa a ser um movimento cativante, fortalecendo as relações familiares e comunitárias, levando, de forma lúdica, com muita música e simbologias, as famílias a participarem alegremente, vestindo, ao pé da letra, a camiseta do movimento. Ao aderir ao Programa, todos os beneficiários recebiam uma camiseta com a logomarca do Programa. Ao final de 2008, foram formados 260 empreendimentos econômicos solidários em Dourados. (FERLA, 2014, p. 114).

É possível analisar, no relato acima, que a interrupção imediata das iniciativas e financiamento na área da Economia Solidária, em 2009, causou descontentamento dos beneficiários que possuíam, na gestão anterior, assessoria de cerca de 20 servidores públicos, bem como estrutura de trabalho montada para dar o acompanhamento aos empreendimentos. O setor gerenciava as feiras de Economia Solidária e duas lojas solidárias: uma no centro da cidade e outra no Shopping Avenida Center. Nesse período a política passa a ser acompanhada somente pela sociedade civil, através da Associação Mulheres em Movimento, sem investimento público. Como tais iniciativas eram integradas com os CRAS, com a saída da área da parceria da Assistência Social, houve uma significativa diminuição da participação das famílias nos CRAS, de 2009 a 2010.

O Quadro a seguir traz uma síntese da evolução da Assistência Social dos anos de 2009 a 2020.

**Figura 3** – Fluxograma da evolução da assistência social de Dourados, de 2009 a 2020, com algumas características marcantes de cada período



**Fonte:** relatórios de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social. Elaboração da autora

A gestão municipal de 2009 foi interrompida em 2010 com a prisão do então prefeito e de alguns secretários e vereadores envolvidos em esquema de corrupção<sup>18</sup>. Este evento de repercussão nacional causou prejuízos ao município que se encontrava desmoralizado com esses escândalos. A troca de três prefeitos e de três secretárias de assistência social estagnou a gestão que sequer conseguiu manter o que havia sido implantado, visto que inúmeros profissionais que assumiram o concurso público de 2007 haviam passado em outros concursos e pedido demissão, sem, contudo, serem substituídos.

Em 2011 retorna à gestão a mesma equipe de 2008, que teve pela frente inúmeros desafios que serão elencados a seguir.

Em âmbito nacional, o CNAS aprova em 2009 a Tipificação Nacional dos Serviços Assistenciais, documento normativo de extrema relevância por identificar, com detalhes, a nomenclatura dos serviços, de acordo com os níveis de proteção.

<sup>18</sup> <https://www.campograndenews.com.br/cidades/interior/operacao-que-sacudiu-dourados-completa-dez-anos-sem-ninguem-na-cadeia>.

A Proteção Social Básica, na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, passou a ser composta de três serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas (BRASIL, 2009a, p. 05).

Os Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade agregam os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2009a, p. 05).

Por fim, os Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, incluindo os Serviços de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional; Casa-Lar; Casa de Passagem; 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 (BRASIL, 2009a, p. 06).

Em 2011 o CMAS e a gestão municipal de Dourados assumem as diretrizes da Tipificação Nacional dos Serviços Assistenciais para reorganizar, tanto os serviços ofertados nos CRAS, CREAS e Unidades de Acolhimento como para orientar as mudanças necessárias a serem assumidas pelas entidades da Rede com vínculo SUAS. Ou seja, só receberam a inscrição do CMAS os serviços assistenciais que se adequaram a esta normativa. Muitas entidades que eram de Saúde e de Educação saíram da Assistência Social nessa época, do mesmo modo, as Comunidades Terapêuticas, que atendiam aos dependentes de álcool e outras drogas, a Rede Feminina de Combate ao Câncer e entidades que ofertavam reforço escolar. Essas deixaram de receber, a partir desta data, recursos da Assistência Social e as APAES e Pestalozzi,<sup>19</sup> ademais, tiveram que se adequar às normativas do SUAS. Elas passaram a ser habilitadas na realização do trabalho social com famílias, demonstrando via elaboração de projeto, de que forma fariam esse atendimento, haja vista que são entidades que ofertam inclusive, serviços de Saúde e de Educação.

A secretaria, nesse período de profundas transformações por que passou a assistência social no Brasil, dedicou todos os esforços no sentido de adequar os serviços, programas, projetos e benefícios, conforme orientações das recentes

---

<sup>19</sup> As duas, tanto a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) como a Associação Pestalozzi, são entidades assistenciais, e escolas especializadas, não governamentais, em atendimento às pessoas com deficiência.



diretrizes do SUAS, com destaque para a Tipificação Nacional dos Serviços Assistenciais, aprovada por meio da resolução de nº 109 de Primeiro de novembro de 2009, da Lei do SUAS – Alteração da LOAS, Lei 12.435/2011, bem como da nova NOB/SUAS, de 12 de dezembro de 2012. (FERLA, 2014, p. 115).

Os serviços foram adequados em conformidade com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, sendo transferidos para a Secretaria de Educação os PETIs da Vila Formosa, da Vila Vargas e da Associação Atlética Banco do Brasil (AABB Comunidade). A Secretaria Municipal de Educação inclui as crianças no Programa “Mais Educação”. Os CRAS passaram a atender crianças e adolescentes, considerados público prioritário, nos SCFV. O atendimento proposto contempla as seguintes faixas etárias: criança até seis anos, de 6 a 15 anos e de 15 a 17 anos.

Em 2012 houve a ampliação do CRAS rural da Vila Vargas e a criação dos Conselhos Gestores em todas as Unidades. Criados através da Lei nº 3.715 de 23 de setembro de 2013. Os Conselhos Gestores dos CRAS são órgãos de controle social tendo em sua composição membros dos usuários, de outras políticas sociais e dos trabalhadores.

Ficam criados nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS do Município de Dourados os Conselhos Gestores com caráter permanente e consultivo, destinados ao planejamento, avaliação, fiscalização e controle da execução das políticas públicas de assistência social, em sua área de abrangência. (DOURADOS, 2013, Lei nº 3.715).

Os CRAS passaram a atender os SCFV para as crianças e adolescentes que antes eram atendidos pelo PETI. O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, reordenado, passa a partir daí a atender as atividades de prevenção, em parceria com a Rede, em especial com o MPT.

O Relatório de Gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social de 2012 cita as ações da política municipal desse ano:

Implantação do CRAS Vila Vargas; Oferta de cursos pelo Programa Qualifica Dourados/PRONATEC; Implantação do Conselho Gestor dos CRAS; Oficina de Capacitação com a equipe técnica do CRAS sobre o trabalho social com a família; Mutirão do Cadastro Único; Capacitação para os Cadastradores/entrevistadores do Cadastro único; Produção de material de divulgação; Coordenação da Conferência Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência; Redimensionamento do atendimento à população em situação de rua e para o CREAS; Capacitação com a equipe técnica do CREAS/PAEFI/MSE e Viva Mulher; Organização, juntamente com o Conselho Tutelar e CMDCA na ação social em Itahum; Encaminhamento da locação do imóvel do Lar Renascer; Aquisição através de licitação de roupas, tênis, chinelos, roupas de cama e banho e bolsas para os adolescentes acolhidos e população em situação de rua. (SEMAS, 2012. p. 37).

O Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome aprovou na Resolução nº 33 do CNAS de 2011, o Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho denominado ACESSUAS Trabalho, cujo objetivo era de oportunizar a autonomia dos usuários da Assistência Social, por meio da inserção no mundo do trabalho. Nessa época o governo lança um Programa de qualificação profissional denominado PRONATEC, para a realização de cursos profissionalizantes, ofertados nos municípios via os órgãos do Sistema S: SENAI, SENAC, SENAR. Os municípios que aderiram ao ACESSUAS Trabalho receberam recursos para investir na mobilização das turmas de qualificação profissional, a serem executadas nos CRAS. Desse modo, Dourados criou um Programa Próprio denominado “Qualifica Dourados/PRONATEC”, e a partir de 2011 oportunizou aos usuários de Assistência Social a oferta de cursos de qualificação profissional a três mil pessoas, afirma Ferla (2014, p. 118).

A equipe elaborou inúmeros documentos em 2011: o Planejamento Estratégico Situacional da secretaria com a participação dos servidores, no qual se destaca a Missão e a visão estratégica da Secretaria, e os eixos estratégicos e objetivos estratégicos que nortearão as tomadas de decisões da secretaria pelas próximas décadas. Igualmente, a Secretaria cria o Programa de capacitação continuada dos servidores, denominado “Dourados Capacita SUAS, ofertando mais de 60 horas de capacitação” (FERLA, 2014 p. 118).

Ferla ainda afirma que nessa década foi possível ampliar e reformar a maioria dos prédios: espaço físico do PETI Indígena fechado pela administração anterior; ampliação do CRAS Cachoeirinha, triplicando de tamanho; do CRAS Indígena com a construção de novo bloco, dobrando de tamanho; do CRAS Jóquei Clube, duplicando de tamanho; do CRAS Canaã I reformado e ampliado; e o CRAS Parque do Lago II, bem como, foi implantado sistema de captação de águas pluviais. O Centro de Convivência dos Idosos recebeu um salão de jogos e em 21 de fevereiro de 2014 foi inaugurado o Centro de Convivência da Pessoa Idosa Maria Martiniano de Brito no Parque das Nações I. A secretaria conseguiu captar recursos, em 2014, para a construção da sede do CREAS (FERLA, 2014, p. 119).

Todos esses investimentos foram possíveis com recursos do Fundo Municipal de Investimento Social.<sup>20</sup> Com recursos deste Fundo advindo da parte do FPM destinado a Dourados foi possível adquirir e locar equipamentos e veículos, construir e reformar os prédios onde são ofertados os serviços assistenciais, adquirir insumos para doação às famílias

---

<sup>20</sup> O Fundo Municipal de Investimento Social foi criado pelo governo Estadual, em 2000, e destina-se a financiar políticas sociais municipais. Em Dourados, a lei sofreu alteração e ficou vinculada exclusivamente à assistência social em 2014. Lei nº 2358 – Cria o Fundo Municipal de Investimento Social – FMIS de 09 de setembro de 2014.

na forma de benefício eventual. As entidades da Rede socioassistencial, inclusive, são cofinanciadas com esses recursos.

Com relação ao Orçamento, a secretaria salta de R\$ 9.853.349,00 em 2010, para R\$ 20.991.052,08 em 2013. Este salto significativo dos recursos demonstra o quanto a pasta cresceu com a implantação do SUAS. Desse modo, em quatro anos a secretaria duplicou seu orçamento (FERLA, 2014, p. 121).

Em consonância com as leis federais, a SEMAS investiu na criação de normativas da política municipal. Houve, ainda, a aprovação de inúmeras leis e decretos, com destaque para a Lei do SUAS/Dourados, nº 3.783 de 23 de abril de 2014; a Lei nº 3718, de 30 de setembro de 2013, que dispõe sobre o Conselho Municipal de Assistência Social. Igualmente, foram aprovados os decretos de nº 660, de 21 de outubro de 2013, que homologa o Regimento Interno e Organograma da Secretaria Municipal de Assistência Social; o decreto nº 359, de 14 de julho de 2013, que aprova o Regimento Interno da Casa dos Conselhos de Assistência Social e o decreto nº 1.289, de 28 de agosto de 2014 que aprova o Regimento Interno dos Centros de Referência de Assistência Social.

Todo esse conjunto de Leis e Decretos fez parte das novas diretrizes do SUAS. Nos anos seguintes, em todos os serviços assistenciais foram criados e aprovados, via decretos, os seus Regimentos Internos.

Buscando subsidiar a Vigilância Socioassistencial, a Secretaria em 2016, por um período de seis meses, elaborou o Diagnóstico Socioterritorial de Dourados, com a participação dos trabalhadores e gestores. Este instrumental foi elaborado com a assessoria da professora Dirce Koga e uma equipe de professores da PUC/SP. Além do mais, nesse ano os trabalhadores do SUAS, já com um acúmulo de experiência na área, escrevem o segundo livro formado por dois Capítulos, sendo que o primeiro capítulo contém três artigos relacionados à gestão da Assistência Social e o segundo capítulo é um compilado de doze artigos de relato de experiências dos programas, projetos, serviços e benefícios assistenciais de Dourados.

Em 2017 a secretaria implanta o Prontuário SUAS por orientação do MDS. Esse instrumental técnico dos profissionais visa o acompanhamento familiar, organizando as informações indispensáveis à realização do trabalho social, utilizando-se o registro das informações, o planejamento e o histórico do acompanhamento familiar.

A equipe elaborou, em 2016, o Planejamento Estratégico Situacional da secretaria, com a participação dos servidores, culminando com um documento publicado no formato de cartilha. Destaca-se nesse documento a publicação do Regimento Interno da Secretaria e a redefinição da Missão da Visão Estratégica e dos valores da Secretaria:

Missão: Assegurar os direitos socioassistenciais de famílias, indivíduos e grupos, garantindo o caráter público da Política de Assistência Social e atuar de forma intersetorial com participação social. Visão Institucional: Consolidar o SUAS no município, tornando-se referência do Estado do Mato Grosso do Sul, na qualidade dos serviços, na gestão do trabalho, na participação, no protagonismo dos usuários e na oferta dos serviços especializados. Valores: Respeito à diversidade étnica, racial, cultural, regional, territorial, socioeconômica, de gênero e orientação sexual; dignidade e autonomia da pessoa humana; gestão democrática e participativa; equidade e justiça social; ética e qualidade no atendimento. (SEMAS, 2016, p. 64-64).

Em 2016 encerra o mandato do Prefeito Murilo Zauhit, sendo que, na transição de governo, a mesma equipe elabora as propostas para a política de Assistência Social que seriam assumidas pela prefeita eleita, Delia Razuk. Já no início de sua gestão, com o espaço físico do CREAS já concluído, houve a mudança do equipamento para esse novo espaço, amplo e com todas as condições físicas adequadas para o atendimento.

A prefeita eleita define como prioridade da área a implantação do Segundo Conselho Tutelar. Um Conselho é destinado ao atendimento populacional de até 100 mil habitantes e foi necessária a abertura do segundo Conselho, haja vista que o município já havia ultrapassado 200 mil habitantes.

Em dezembro de 2017, a equipe que estava gerindo a secretaria, formada por quadros efetivos, pede demissão e passa a assumir suas atividades nos serviços assistenciais. A prefeita nomeia outra equipe que conduz a secretaria a partir desta data. De 2018 a 2020 a secretaria passou por novas modificações, ou seja, o encerramento das atividades do CRAS Central, do CRAS Parque das Nações I e da Instituição de acolhimento “Lar Renascer”.

Os últimos quatro anos do governo do Presidente do Brasil, Michel Temer, que substituiu a Presidenta Dilma Rousseff, e o atual Presidente, Jair Bolsonaro, ambos tem tomado medidas que impactaram em retrocessos no Sistema Único da Assistência Social, desrespeitando o Pacto Federativo. O orçamento da assistência social, nas duas gestões foi reduzido e a Emenda Constitucional nº 95, denominada emenda de corte de gastos, limitou os recursos para as políticas sociais, o que impactou fortemente na provisão de ações continuadas do SUAS.

Outras medidas adotadas, consideradas retrocesso, foi o desrespeito ao controle social e a omissão na realização da Conferência Nacional de Assistência Social em 2019, causando inúmeros prejuízos à política de Assistência Social. Mesmo com a resistência do Governo Federal, a Conferência Nacional Democrática foi realizada pelo CNAS, fruto da parceria da

sociedade civil organizada. Os municípios e estados brasileiros na expressiva maioria realizaram suas Conferências Estadual e Municipal.

Essas medidas causaram desmonte do SUAS, que, como apontado, sofreu impacto negativo com as novas orientações políticas. Houve desrespeito ao que havia sido pactuado, em especial destaque ao descumprimento ao II Plano Decenal de Assistência Social – 2016/2026. O impacto desse retrocesso em âmbito federal repercutiu negativamente nos municípios brasileiros, onde o SUAS ainda encontra-se em implementação.

Nesse Capítulo, testemunhamos a trajetória da implantação do SUAS e a importância de sua regulamentação na implantação dos serviços, benefícios, programas e projetos em todo o território nacional, nesses 16 anos.

O Município de Dourados foi aqui representado de forma detalhada, antes e após a implantação do SUAS. A importância que a legislação nacional teve em âmbito municipal na regulamentação de serviços, benefícios, programas e projetos. Sua consistência serviu de base para que Dourados implantasse o Sistema, com a mesma responsabilidade e capilaridade que se construiu em âmbito Federal. Hoje a assistência social pode ser reclamável legalmente, inclusive em âmbito municipal, graças à vasta legislação, e se tornou uma luta política no campo dos direitos e de proteção social.

Demonstrou-se, de forma resumida, o avanço da secretaria no que diz respeito à profissionalização da área que foi formada por quadros técnicos concursados, um orçamento próprio, estruturas físicas próprias e bem equipadas. Ademais, foi possível organizar os órgãos de controle social ligados à secretaria, com destaque para os Conselhos Gestores dos CRAS e o CMAS. Pode-se constatar o esforço da gestão, na realização do planejamento, monitoramento e avaliação no período relatado, mesmo com todas as dificuldades enfrentadas, em especial a ausência de um sistema informatizado.

No próximo capítulo será feita uma análise do CRAS Cachoeirinha, espaço público de oferta de serviços e benefícios de Proteção Social Básica. Nesse CRAS, a partir de entrevistas com os trabalhadores e usuários, da pesquisa documental e da observação, foi possível expor, de forma escrita, como o SUAS está alcançando aos usuários, se lhes são garantidas as seguranças socioassistenciais de acolhida, de convivência, de renda, de autonomia e de apoio e auxílio.

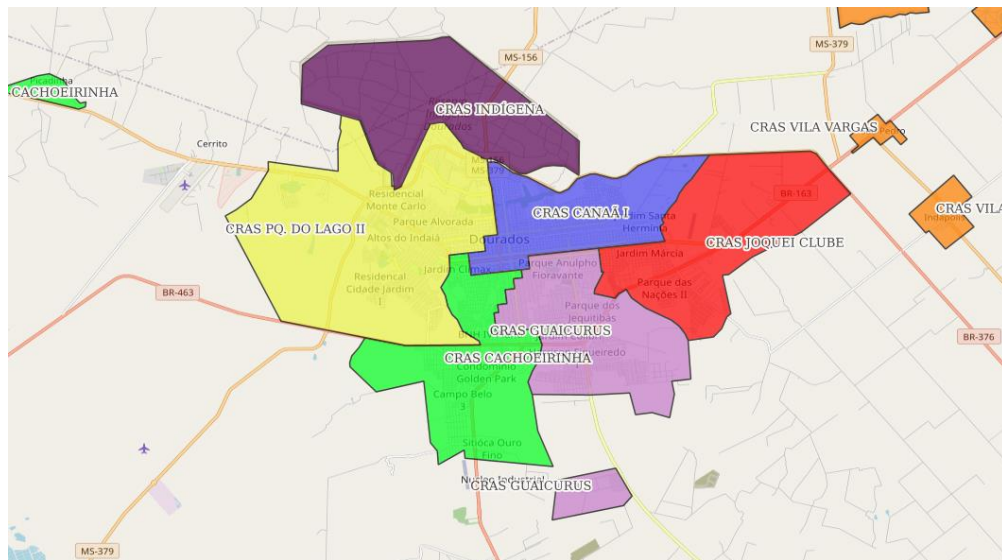
## CAPÍTULO III

### O TERRITÓRIO DO CRAS CACHOEIRINHA COMO LÓCUS DE REFERÊNCIA E OFERTA DAS SEGURANÇAS SOCIOASSISTENCIAIS

#### 3.1 SITUANDO O CRAS CACHOEIRINHA NO CONTEXTO DOS TERRITÓRIOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE DOURADOS

Atualmente, a Secretaria de Assistência Social de Dourados gerencia 07 (sete) CRAS, organizados em 20 (vinte) territórios de Assistência Social, sendo 05 (cinco) localizados em área urbana e 02 (dois) em área rural, demonstrado no mapa a seguir:

**Mapa 3 – Localização dos CRAS de Dourados, MS**



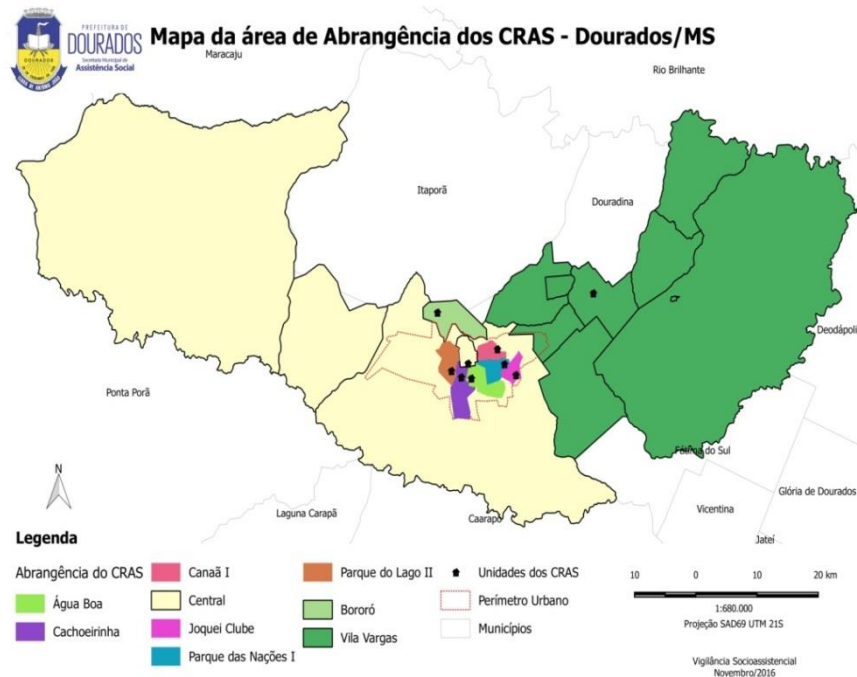
**Fonte:** mapas da Secretaria de Planejamento, Portal Prefeitura de Dourados, 2020

A Política de Assistência Social oferta serviços de Proteção Social Básica e Especial de média e alta complexidade. A presente pesquisa, como já demonstrado na introdução, é delimitada no âmbito da Proteção Social Básica e tem o CRAS Cachoeirinha como foco de análise. O município está dividido em 20 (vinte) territórios de abrangência, e até o ano de 2016 eram referenciados por 09 (nove) CRAS<sup>21</sup> reduzido seu número para 07 nos dias atuais,

<sup>21</sup> No ano da realização do diagnóstico, 2016, a Secretaria gerenciava nove CRAS, hoje ela possui sete CRAS, pois o CRAS Parque das Nações I e o CRAS Central foram desativados.

lugares onde são ofertadas demandas de proteção social a partir do detalhamento do mapa a seguir, extraído do Diagnóstico Socioterritorial de Dourados (SEMAS, 2016, p. 65).

**Mapa 4 – Área de Abrangência dos CRAS de Dourados, MS**



**Fonte:** Secretaria Municipal de Assistência Social /Dourados – MS

O CRAS é uma unidade pública estatal, descentralizada nos territórios, que oferta serviços na perspectiva de prevenção de riscos e vulnerabilidades sociais, tendo como foco as seguranças de acolhida, convivência familiar e comunitária, renda, autonomia, apoio e auxílio, sendo as famílias, indivíduos e grupos o público do atendimento, na perspectiva do fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Nas Orientações Técnicas dos CRAS, vimos que:

Esta unidade pública do Sistema Único de Assistência Social é a referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica do SUAS, no seu território de abrangência. Estes serviços de caráter preventivo, protetivo e proativo, podem ser ofertados diretamente nos CRAS, desde que disponham de espaço físico e equipe compatível. (BRASIL, 2011, p. 9).

O CRAS Cachoeirinha referencia cinco mil famílias que residem em trinta e sete bairros. Dourados é classificado como município de Grande Porte, na NOB/2005.<sup>22</sup> No mapa

<sup>22</sup> 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

abaixo é possível identificar que o território é formado por diversos equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde, centros de Educação Infantil e parques com áreas de preservação ambiental, espaços esportivos, dentre outros. A estrutura física deste CRAS é ampla, comparada com o tamanho sugerido nas orientações técnicas.<sup>23</sup> Equipado com recepção, sala do administrativo, três salas de atendimento técnico, sala de computação e música, sala da coordenação, sala de reuniões, duas salas dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de vínculos, banheiros para usuários e banheiros para os trabalhadores adaptados, cozinha ampla e salão com 100 (cem) cadeiras. A estrutura física atende as exigências legais do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A equipe é composta por treze servidores públicos, sendo sete de nível superior, concursadas: uma coordenadora, três assistentes sociais, uma psicóloga e duas pedagogas, técnicas de referência, que realizam, de forma conjunta, o acompanhamento familiar do PAIF, o SCFV e o acompanhamento dos benefícios assistenciais.

Faz parte do quadro também, quatro servidoras de nível médio, concursadas, duas responsáveis pelos grupos do SCFV, uma pelo serviço administrativo, uma recepcionista e uma cadastradora, que realiza preenchimento do Cadastro Único Federal. E possui ainda, dois servidores de nível fundamental contratados, sendo um que realiza os serviços gerais e outro que é motorista.

O CRAS Cachoeirinha oferece à população o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família; o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 0 a 6 anos; o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 6 a 15 anos; o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de 15 a 17 anos; o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para pessoas adultas, de 18 a 59 anos e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para pessoas idosas.

A equipe técnica dos CRAS realiza o acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família e a inserção das famílias no Cadastro Único Federal; faz as reuniões socioeducativas ampliadas mensais com as famílias beneficiárias; o acompanhamento de pessoas beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; a concessão de Benefícios Eventuais e os encontros mensais da Rede Socioassistencial do Território dos CRAS.

No mapa a seguir, extraído do Diagnóstico Socioterritorial de Dourados, página 112, é possível visualizar a abrangência do CRAS Cachoeirinha.

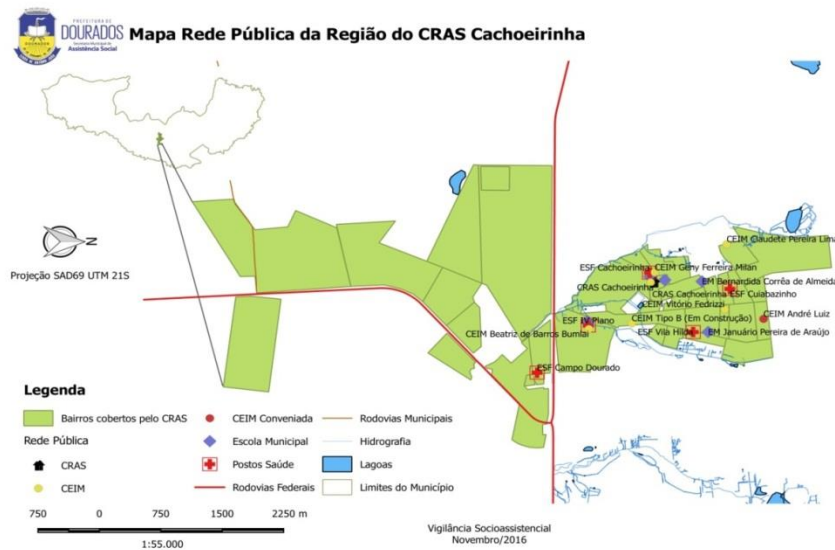
---

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.

<sup>23</sup> CRAS, A Melhoria da estrutura física para o aprimoramento dos serviços. Orientações para gestores e projetistas municipais, (BRASIL, 2011b, p. 29).



**Mapa 5 – Rede Pública da região do CRAS Cachoeirinha de Dourados, MS**



**Fonte:** Secretaria Municipal de Assistência Social /Dourados – MS

No mapa é possível visualizar que o CRAS fica localizado na região central do território, no entanto, não estão contidos nesse mapa os bairros, ocupações e sítios do lado esquerdo da BR 463 que atravessa o território e se encontram distantes do CRAS.

Referência no trabalho intersetorial, o CRAS desenvolve atividades mensais com a rede governamental e não governamental, das diversas Políticas Públicas, como destacam as técnicas de referência, no ano de 2014:

Em consonância com a política do SUAS, os CRAS de Dourados iniciaram as reuniões com a rede socioassistencial de seu território, no ano de 2012, por incentivo da gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social – SEMAS, considerando que a proteção a indivíduos em situação de vulnerabilidade social, somente conseguirá efetivar o seu atendimento de maneira equânime e efetiva, se realizado de forma intersetorializada. (ABREU *et al.*, 2014, p. 203).

### 3.2 O TERRITÓRIO DO CRAS CACHOEIRINHA: DA VISIBILIDADE DAS DESPROTEÇÕES AO ACESSO AOS SERVIÇOS E BENEFÍCIOS SOCIOASSISTENCIAIS

As autoras Rizzotti, Cordeiro e Pastor (2017) narram sobre a importância do território vivido. Para elas, é necessário levantar as características desse território, com suas influências na vida das famílias, apontando as potencialidades e vulnerabilidades características da região do Cachoeirinha.

A esfera local, a territorialidade das ações públicas nas cidades, não se reduz ao espaço geográfico ou aos limites administrativos, remete à compreensão da dinâmica social, das relações que se estabelecem nos diferentes territórios que ultrapassam fronteiras, dos novos sentidos de viver nos territórios, envolvendo o associativismo civil, as disputas e os conflitos. (RIZZOTTI; CORDEIRO; PASTOR, 2017, p. 11).

Destaca-se a importância da análise do território na compreensão dos processos econômicos, políticos e sociais. O entendimento de território vai além do sentido restrito apenas como espaço geográfico, ele é concebido numa dimensão relacional presente nesses processos. Para Koga (2015), o reconhecimento do território é essencial na caracterização da população, seus problemas, suas vulnerabilidades e potencialidades. A autora nos faz refletir sobre a realidade de vida da população que habita os territórios de maior vulnerabilidade social, e as desigualdades existentes nas cidades, entre um território e outro. Ela nos faz compreender a importância de diferenciar um território de outro.

A imagem da desigualdade socioterritorial prevalece, e nesse ponto é que as cidades brasileiras se tornam parecidas, apresentando cada qual pedaços de chão que conformam um mosaico de condições de vida extremamente discrepantes entre seus moradores, em que somente alguns são considerados cidadãos, e outros cidadãos de segunda categoria. (KOGA, 2015, p. 13).

É a partir da compreensão do território vivido que é possível se avaliar os serviços prestados pela política de Assistência Social e outras políticas sociais, numa compreensão de totalidade da questão social.

Significa incorporar o conhecimento sobre o lugar em que se atuam, suas marcas históricas, sua formação socioterritorial, seus principais indicadores socioeconômicos e onde eles se encontram enraizados. Para além dos números cadastrais, importa (re)conhecer as tramas relacionais, as diferentes dinâmicas de vida e os distintos agenciamentos locais – políticos, econômicos, culturais e socioassistenciais. (KOGA, 2015, p. 25).

Nesse sentido, é contextualizado o território de vivência das pessoas e a relação com as desigualdades sociais, expressão da questão social, evidenciadas nas precárias condições de vida da população, que habitam os territórios periféricos das cidades, com restrito acesso aos bens e serviços.

As cidades reproduzem as desigualdades e exclusões geradas pelas diferentes dinâmicas sociais, que restringem direitos, se materializando, dessa forma, na composição do Estado e nos interesses das classes dominantes que o influenciam, oferecendo, precariamente, o acesso às políticas sociais. Essas contradições do sistema capitalista liberal, a partir do território analisado, compõem parte fundamental do contexto que será apresentado em

seguida, ou seja, a realidade vivenciada pela população da Vila Cachoeirinha e demais bairros que compõem o Território de abrangência do CRAS Cachoeirinha.

O CRAS Cachoeirinha está localizado na Vila Cachoeirinha, que foi o primeiro loteamento social gratuito do município de Dourados/MS, implantado na primeira gestão do Prefeito Antônio Braz Mello. Conhecido por local de altos índices de violência e conflitos sociais diversos, porque abrigava inúmeras famílias em condições habitacionais precárias e altos índices de vulnerabilidade social. “Em 1989 foi criado, na zona sul da cidade, o bairro Cachoeirinha, sendo distribuídos 1.080 lotes, providos de água encanada e energia elétrica. Os lotes foram entregues gratuitamente com o compromisso dos moradores construir suas casas pelo sistema de autoconstrução.” (ABREU *et al.*, 2014 p. 201).

A conhecida Vila Cachoeirinha localizava-se em uma área de várzea, entre os córregos Água Boa e Rego D’Água, e os moradores relatam que as casas foram construídas sobre o antigo lixão da cidade. No jornal virtual Campo Grande News, o repórter descreve a realidade vivida pelos primeiros moradores:

Até alguns anos atrás, a Vila Cachoeirinha, bairro da região sul de Dourados, era sinônimo de alagamentos em dias de chuva, de esgoto a céu aberto e de um mau cheiro terrível, que castigava os moradores do local e até os vizinhos. Por várias vezes, a imprensa local noticiou que moradores do bairro tinham dificuldade até para arrumar emprego quando falavam onde moravam. (FREITAS, 2015).

Essa situação perdurou até a remoção completa desta população que vivia nos barracos próximos ao Córrego Água Boa, no ano de 2004, para o conjunto habitacional Estrela Porã, na região do Bairro Altos do Indaiá. Ficaram residindo nesse bairro somente as famílias que possuíam suas casas próprias, entretanto, muitas em condições precárias de habitabilidade e abrigando membros de uma mesma família extensa, sendo que os bairros do entorno possuem características semelhantes em relação à vulnerabilidade social.<sup>24</sup>

Após a remoção das famílias que habitavam os barracos próximos do córrego, a área foi totalmente urbanizada sendo construída uma Via Parque asfaltada, margeando o Córrego Água Boa, que hoje interliga os bairros do entorno. Destarte, relata o jornalista do Campo Grande News: “Depois de muitas promessas e de 20 anos de sofrimento, as máquinas finalmente começaram a chegar em 2010. Primeiro começou a ser feita a drenagem –

---

<sup>24</sup> O território é cortado por duas rodovias – BR 163, que avança para divisa com o norte do Paraná, e a BR 463 que liga Dourados ao município de Ponta Porã, que é fronteira seca com a província de Pedro Juan Caballero, Paraguai. De acordo com a equipe, a presença das rodovias acaba por dificultar o acesso das famílias ao CRAS, além de facilidades de tráfico de drogas e alcoolismo, prejudicando o desenvolvimento do território. (SEMAS, 2016, p. 113).

instalação de tubos para escoamento da água da chuva. [...] As obras foram concluídas em 2013” (FREITAS, 2015).

A historiadora Vieira (2016), ao se referir àquela população sofrida, que vivia estigmatizada e discriminada pela sociedade douradense, pelo simples fato de residir na Vila Cachoeirinha, escreve:

Os moradores da Vila Cachoeirinha não eram seres inertes à espera somente do amanhã. Os que ficaram, em muito ficaram por não ter para onde voltar, contudo, lutaram, cederam, caíram e se levantaram frequentemente. Mas acima de tudo sobreviveram, às margens de dois córregos que muitas vezes levaram o pouco que tinham, mas também à margem de uma sociedade que esqueceu que ali habitavam seres humanos, que possuíam várias histórias. (VIEIRA, 2016, p. 05).

Esse Loteamento Social foi o primeiro a ser construído depois de inúmeros outros, nos anos seguintes, com destaque para os mais antigos loteamentos, Canaã I, II, III, IV, V e VI e Parque das Nações I e II. A população de Dourados vem crescendo significativamente nas últimas décadas, sendo que, segundo dados do IBGE, a população em 1970 era de 79.186 pessoas, em 2010 era de 196.035 pessoas, saltando em 2020, para um número estimado de 225.495 pessoas. Em 50 anos triplicou o número de habitantes em Dourados, expandindo as regiões periféricas da cidade.

A Vila Cachoeirinha foi o primeiro loteamento social construído em Dourados e destaca-se pelos conflitos provocados por gangues do tráfico de drogas que lá habitavam. A presença de pessoas que praticavam esses crimes serviu de referência para que a população da região central continuasse a discriminar a população residente nas periferias, incluindo os habitantes de ocupações, assentamentos e reserva indígena, que pode ser considerado um bairro da cidade. Ao analisar a realidade da população que reside nos bairros periféricos, Vieira (2016, p. 05) afirma:

A sina dos moradores de loteamentos sociais de Dourados se desenha a partir do bairro Cachoeirinha. Este foi o primeiro loteamento e carrega em sua história vozes que sofreram por nele residirem, entretanto, na medida em que o número desses loteamentos vai crescendo essas vozes aumentam. [...] No seu processo de autoafirmação como um bairro popular, a Vila Cachoeirinha passou a ser vista pelo “outro” como um espaço da marginalidade, onde as pessoas que o habitam são as suspeitas, um espaço de contravenção e desordem.

Após a remoção das famílias que margeavam o córrego,<sup>25</sup> para outro conjunto residencial, a vila foi totalmente asfaltada e não aconteceu mais nenhum evento de inundação no local, melhorando significativamente as condições de habitabilidade da comunidade, que

---

<sup>25</sup> As famílias foram removidas para o Conjunto Habitacional Estrela Porã.

conquistou, com muito esforço, os equipamentos sociais: escola, CEIN, posto de saúde, espaço de esporte, e, mais tarde, o CRAS. As técnicas de referência, no ano de 2014, afirmam:

Nos dias atuais o território já se encontra asfaltado e conta com a presença de uma pequena rede comercial, como mercados, farmácias, conveniências, padarias, lavanderia comunitária e sorveterias. Há também muitos templos religiosos. A presença do poder público no local se faz por meio de Centros de Educação Infantil, escolas, postos de saúde, farmácia para distribuição de medicamentos gratuitos para usuários do SUS e com a presença de um Centro de Referência de Assistência Social – CRAS. (ABREU *et al.*, 2014 p. 201).

Em 2002, em conformidade com a memória da própria autora que vivenciou esse processo, o município, por intermédio da Secretaria de Assistência Social, constrói um barracão no local onde hoje está localizado o CRAS e lança um programa de qualificação profissional, denominado: Coletivos de Qualificação para o Trabalho. Nesse espaço, Sede do Programa, a secretaria seleciona um grupo que vai iniciar a produção de blocos de cimento destinados à Construção Civil. As pessoas incluídas no projeto estavam desempregadas e a produção do material de construção, feita coletivamente, tinha por finalidade a geração de renda das famílias. Dessa forma, posteriormente, o grupo denominado Coletivos de Qualificação para o Trabalho é quem constrói, com material adquirido pela Secretaria, a primeira ala onde hoje é o CRAS. O projeto foi reformulado posteriormente e é implantado no local o que no início se denominou Unidades de Assistência Social (UNASES), em julho de 2004.

Na UNASES já existia a presença de Assistente Social e Psicóloga, que iniciaram o trabalho social com as famílias, bem como, continuava o Programa Coletivos de Qualificação para o Trabalho, com a ampliação da oferta de cursos profissionalizantes para a comunidade. Só em 2011 é que o espaço foi ampliado e denominado CRAS.

Questionada sobre se conhece a realidade do território e suas desproteções, a Técnica de Referência I relata:

Vejo que no Cachoeirinha ainda existe tráfico e o uso de drogas, apesar de ter melhorado bastante de uns anos pra cá deu uma melhorada, mas ainda tem o que chamam de cracolândia, que é na chamada “matinha” onde os adolescentes usam drogas. Existe no território, idoso em situação de negligência. Tem os acampamentos após a BR, que é um território mais distante, o Ouro Fino. Eles encontram dificuldade com ônibus, água, luz, não tem creche, não tem posto de saúde. Eles não participam semanalmente aqui, pois é muito distante, se tivesse um ônibus itinerante podíamos realizar atividades lá. Temos as áreas rurais que são as sitiocas, muito distantes, também tivemos um acréscimo do território de Itahum de dois anos para cá, os bairros foram subdivididos quando encerrou o CRAS Central e

aumentou nossa demanda para mais 15 bairros, e recebemos do CRAS central uma pedagoga e uma assistente social, que agora estão saindo para o ônibus itinerante.

No relato da técnica é possível identificar algumas situações que expõem os moradores do território a situações de risco, como os adolescentes usuários de drogas e os idosos negligenciados. Igualmente, ela cita a realidade do Assentamento Ouro Fino, distante do CRAS, localizado após a BR 463. Nota-se que as barreiras físicas, como a BR movimentada que as pessoas precisam atravessar, dificultam o acesso ao CRAS. Esse fator impacta negativamente àquela população, que fica desprotegida, como é o caso das que residem em sítios e assentamentos. A entrevistada apresenta uma solução, apontando a necessidade de um ônibus itinerante, que facilitaria o deslocamento da equipe para atender o outro lado da BR. O fechamento do CRAS central impactou na extensão da divisão do território referenciado pelo CRAS Cachoeirinha, o que caracterizou, no relato da entrevistada, um aspecto negativo, visto que sobrecarregou a equipe.

Outras desproteções, conforme a Técnica de Referência IV estão relacionadas com a desarticulação da rede e a baixa escolaridade e qualificação profissional dos usuários, dificultando o acesso ao trabalho:

Vejo a dificuldade da rede, a falta de políticas públicas, encaminhamos o usuário com sua demanda, e ele volta. Com relação ao usuário, percebo a baixa escolaridade, vejo isso quando o CRAS abriu as portas para as empresas fazerem entrevistas de emprego e eles reprovaram por não ter escolaridade. Da mesma forma para realização dos cursos profissionalizantes, não conseguimos fechar as turmas devido à escolaridade. Vejo a dificuldade de acesso ao trabalho para quem não tem escolaridade, outro problema está no uso abusivo de substâncias psicoativas. (Técnica de Referência IV).

A Técnica de Referência III, ao ser indagada sobre as desproteções do território, expressa: “Eu destaco a insegurança alimentar, o desemprego, a violência e uso de substâncias psicoativas como as principais desproteções do território”.

Cabe à equipe técnica do CRAS identificar as vulnerabilidades, inclusive as potencialidades do território de abrangência e como os problemas impactam na vida das famílias, de modo a promover reflexões sobre estas realidades. Da mesma forma, mobilizar, fortalecer e integrar a rede de proteção social das políticas públicas intersetoriais.

### 3.3 COBERTURAS DO CADASTRO ÚNICO FEDERAL E PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA DO TERRITÓRIO PESQUISADO

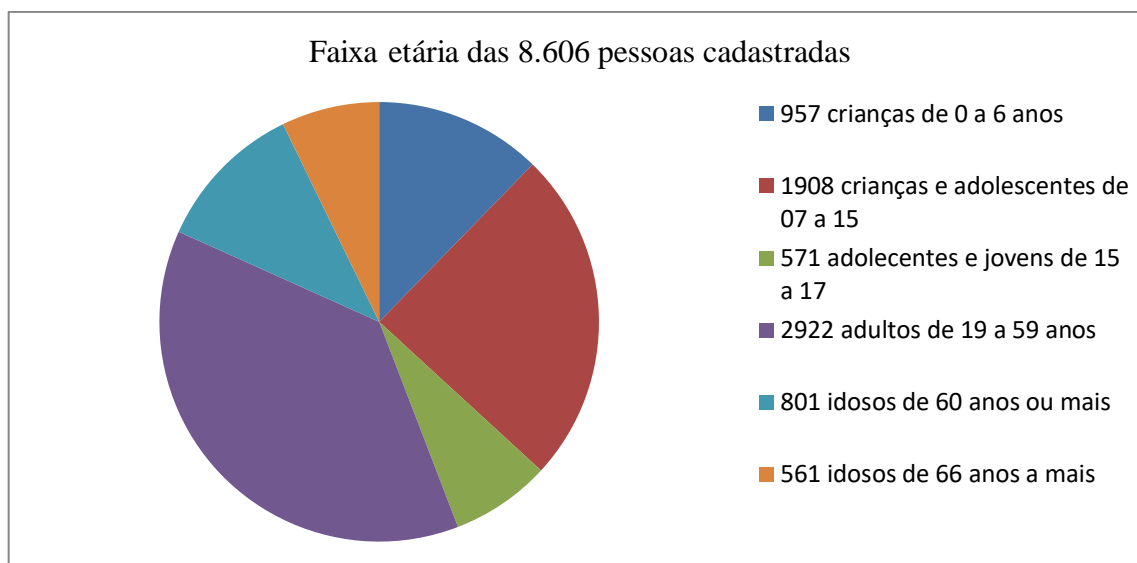
O Município de Dourados identificou no Diagnóstico Socioterritorial, possuir 70.138 pessoas cadastradas no CadÚnico dos Programas Sociais do Governo Federal. Destas, 8.606 pessoas localizam-se no território do CRAS Cachoeirinha. Sendo que 3.065 famílias cadastradas residem no território do CRAS Cachoeirinha, correspondendo a 21,4% do total das pessoas cadastrada do município. (SEMAS, 2016, p. 68).

Outro dado relevante que o diagnóstico aponta, é que destas 3.065 famílias cadastradas no CadÚnico dos Programas Sociais, no território do CRAS Cachoeirinha, 44 famílias são indígenas (SEMAS, 2016, p. 71). Esse dado demonstra que a população indígena inclusive está residindo nos bairros periféricos de Dourados. Além disso, das 3.065 famílias cadastradas, 2.975 residem em bairros urbanos, e 90 em áreas rurais (SEMAS, 2016, p. 78).

Com relação ao emprego dos responsáveis pelo domicílio do território, os dados do CadÚnico apontam que das 3.065 famílias cadastradas, 644 estão vinculadas ao emprego formal, ao passo que 843 estão trabalhando na informalidade. O dado indica que apenas a metade da população cadastrada está inserida no trabalho e a maioria ocupa-se de subempregos. Essa realidade da informalidade, desemprego ou precariedade das relações de trabalho é reportada pelos seis usuários entrevistados por essa pesquisadora. Nenhum dos entrevistados encontrava-se com registro em carteira. Duas mulheres que possuíam trabalho formal estavam, no momento da entrevista, desempregadas.

Quanto à faixa de renda das famílias cadastradas, o Diagnóstico Socioterritorial demonstra que das 3.065 famílias cadastradas, 475 possuem renda de até 77 reais, 529 possuem renda de 77 a 154 reais, 1.227 famílias possuem renda que varia de 154 reais a 440 reais e 834 possuem renda familiar acima de 440 reais (SEMAS, 2016, p. 86). O dado demonstra um número expressivo de famílias que possuem renda familiar abaixo de meio salário mínimo, ou seja, sobrevivendo em situações de alta vulnerabilidade social.

**Gráfico 1** – Demonstrativo da População referenciada no CRAS Cachoeirinha inserida no CadÚnico Federal, por faixa etária



**Fonte:** Diagnóstico Socioterritorial de Dourados, 2016

O Diagnóstico Socioterritorial revela que a maior concentração de pessoas cadastradas é adulta, 2.922 pessoas, seguido de crianças e adolescentes, em número de 1.908. Da mesma forma, identificou-se um número significativo de idosos.

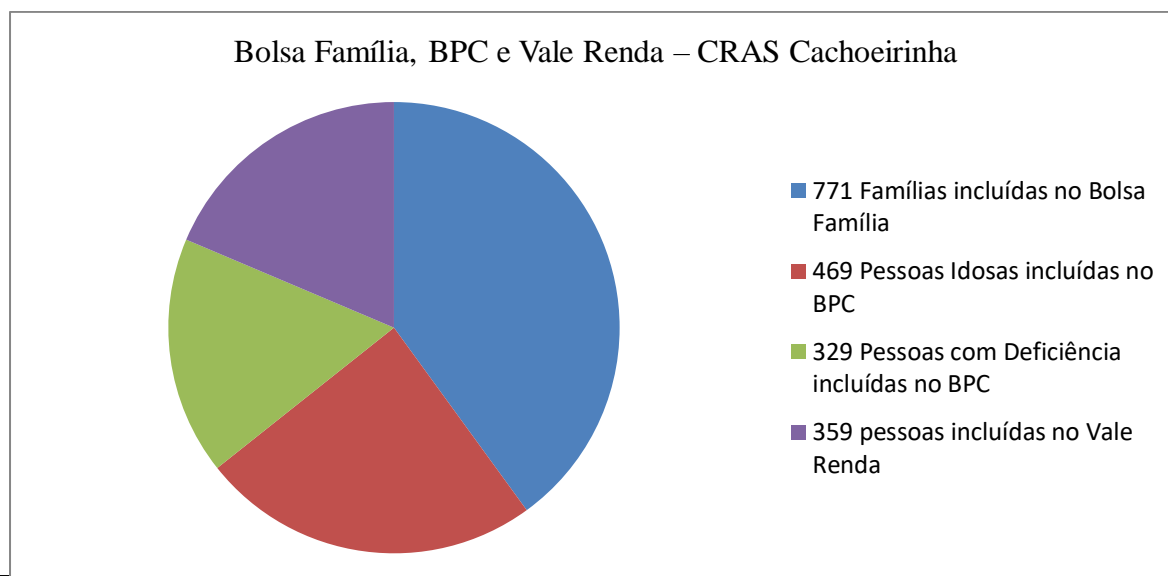
Com relação ao alcance do benefício no Município de Dourados, no ano de 2020, conforme dados da Secretaria Nacional de Gestão da Informação (SAGI), foi possível levantar o total de famílias inscritas no CadÚnico, sendo que em junho era de 24.798, dentre as quais: 8.937 com renda per capita familiar de até R\$ 89,00; 2.299 com renda per capita familiar entre R\$ 89,01 e R\$ 178,00; 5.923 com renda per capita familiar entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo; 7.639 com renda per capita acima de meio salário mínimo. Esses dados revelam os indicadores gerais do município.

O Programa Bolsa Família beneficiou, no mês de junho de 2020, 9.348 famílias. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 207,38 e o valor total transferido pelo Governo Federal em benefícios às famílias atendidas alcançou R\$ 1.938.611,00 no mês, segundo informações da Secretaria Nacional de Gestão da Informação (SAGI)<sup>26</sup>, Salienta-se que em 2020 o município não disponibilizou esses dados por território, exercício que foi realizado apenas em 2016, por ocasião da elaboração do diagnóstico socioterritorial. Por essa razão, serão apresentados abaixo os dados relativos à distribuição referentes ao ano de 2016.

**Gráfico 2** – Demonstrativo das famílias inseridas no Programa Bolsa Família, BPC e Vale Renda do Território do CRAS Cachoeirinha

<sup>26</sup> Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia/relatorio-completo.html>





**Fonte:** Diagnóstico Socioterritorial de Dourados, 2016

O município de Dourados/MS tinha 6.917 pessoas beneficiárias do Programa Bolsa Família em 2016, sendo que no mês de junho de 2020 aumentou para 9.348. “Programa de Transferência Direta de Renda destinada a famílias em situação de pobreza que possuam renda mensal até R\$ 154,00 (cento e cinquenta e quatro reais) e de extrema pobreza com renda mensal até R\$ 77,00 (setenta e sete reais) e presença de crianças, adolescentes e jovens” (SEMAS, 2016, p. 150).

Do total das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, o território do CRAS Cachoeirinha, segundo Diagnóstico Socioterritorial, possuía 771 (setecentas e setenta e uma) famílias beneficiárias (SEMAS, 2016, p. 151).

O diagnóstico apresenta outro dado relacionado ao Benefício de Prestação Continuada destinado às pessoas idosas e pessoas com deficiência, sendo que em 2016 havia 2.181 pessoas idosas no município de Dourados beneficiárias, e 2.090 pessoas com deficiência beneficiárias (SEMAS, 2016, p. 151). No território do CRAS Cachoeirinha, o diagnóstico apresenta um número de 469 idosos e 329 pessoas com deficiência recebendo o benefício (SEMAS, 2016, p. 152-153).

Já em relação ao Benefício ofertado pelo Governo Estadual, denominado Vale Renda, o município tinha 3.014 (três mil e quatorze) famílias beneficiárias.

O Programa Vale Renda foi instituído com os seguintes objetivos:

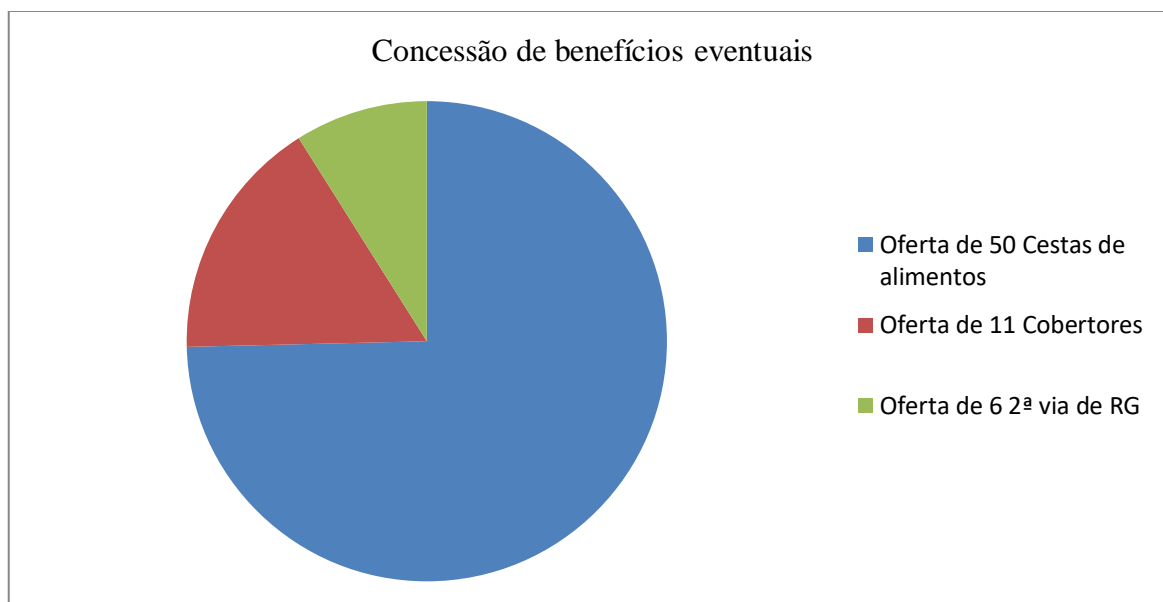
{...} desenvolver ações voltadas para as famílias sul-mato-grossenses com renda per capita inferior ou igual a 1/2 (meio) salário mínimo; não beneficiárias de outro programa social do governo federal, estadual ou municipal, exceto quando o valor total dos benefícios recebidos seja inferior ou igual a 1/2 (meio) salário mínimo ou

haja a integração de programas sociais entre as esferas governamentais. (SEMAS, p. 150).

No território do CRAS Cachoeirinha 359 (trezentos e cinquenta e nove) famílias recebiam o benefício do Programa Vale Renda. E, o número de pessoas que recebiam renda na forma de transferência monetária, em 2016 no território pesquisado, era de 1.929.

Com relação aos benefícios Eventuais, constatou-se que, no mês de novembro de 2019, o CRAS Cachoeirinha ofertou às famílias os benefícios demonstrados no gráfico abaixo.

**Gráfico 3** – Demonstrativo dos benefícios eventuais ofertados no CRAS Cachoeirinha



**Fonte:** Relatório Mensal de Atendimento do CRAS Cachoeirinha, mês de referência, novembro de 2019

A análise mais detalhada em relação à oferta dos benefícios de Transferência de Renda, bem como dos benefícios eventuais, será realizada, posteriormente, no subitem 3.5, relacionado ao alcance das seguranças socioassistenciais.

#### 3.4 TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NO TERRITÓRIO DO CRAS CACHOEIRINHA: PROCESSO NORTEADOR DE ACOLHIDA E INCLUSÃO DE DIREITOS

Para se entender o significado do trabalho social com famílias no PAIF, é necessário compreender a definição que o Caderno de Orientações Técnicas traz. Um conceito de fundamental importância, com o qual as equipes norteiam os procedimentos técnicos:

Conjunto de procedimentos efetuados a partir de pressupostos éticos, conhecimento teórico-metodológico e técnico-operativo, com a finalidade de contribuir para a convivência, reconhecimento de direitos e possibilidades de intervenção na vida social de um conjunto de pessoas, unidas por laços consanguíneos, afetivos e/ou de solidariedade – que se constitui em um espaço privilegiado e insubstituível de proteção e socialização primárias, com o objetivo de proteger seus direitos, apoiá-las no desempenho da sua função de proteção e socialização de seus membros, bem como assegurar o convívio familiar e comunitário, a partir do reconhecimento do papel do Estado na proteção às famílias e aos seus membros mais vulneráveis. Tal objetivo materializa-se a partir do desenvolvimento de ações de caráter “preventivo, protetivo e proativo”, reconhecendo as famílias e seus membros como sujeitos de direitos e tendo por foco as potencialidades e vulnerabilidades presentes no seu território de vivência. (BRASIL, 2012 b, p. 12).

O trabalho social com as famílias é a matriz do CRAS. Ele é realizado via o importante serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), onde a concepção de trabalho requer procedimentos qualificados, superando-se ações de senso comum. É uma prática profissional fundamentada no saber científico, e os profissionais são desafiados a desenvolver o espírito pesquisador e a consciência crítica, bem como conhecer o território onde irão atuar. A atuação é interdisciplinar e as ações profissionais são complementares entre assistentes sociais e psicólogos(as), pedagogos(as), dentre outros.

Outro aspecto a ser considerado no trabalho social com famílias, segundo as orientações Técnicas do PAIF, é o conhecimento sobre os ciclos de vida das famílias, respeitando as diversas formações culturais, étnicas e raciais, orientação sexual e demais diversidades na composição familiar. Faz-se necessário despir-se de atitudes preconceituosas e jamais culpabilizar a família pela sua situação social, mas sim questionar as estruturas injustas a que são submetidas, na perspectiva de criar estratégias para transformá-las (BRASIL, 2012 b, p. 13).

O trabalho social com as famílias no CRAS, nas Orientações Técnicas, é realizado a partir do planejamento das atividades com as mesmas, sendo que a ação técnica acontece na acolhida, nos atendimentos particularizados, nas oficinas com famílias, nas ações comunitárias e nos encaminhamentos.

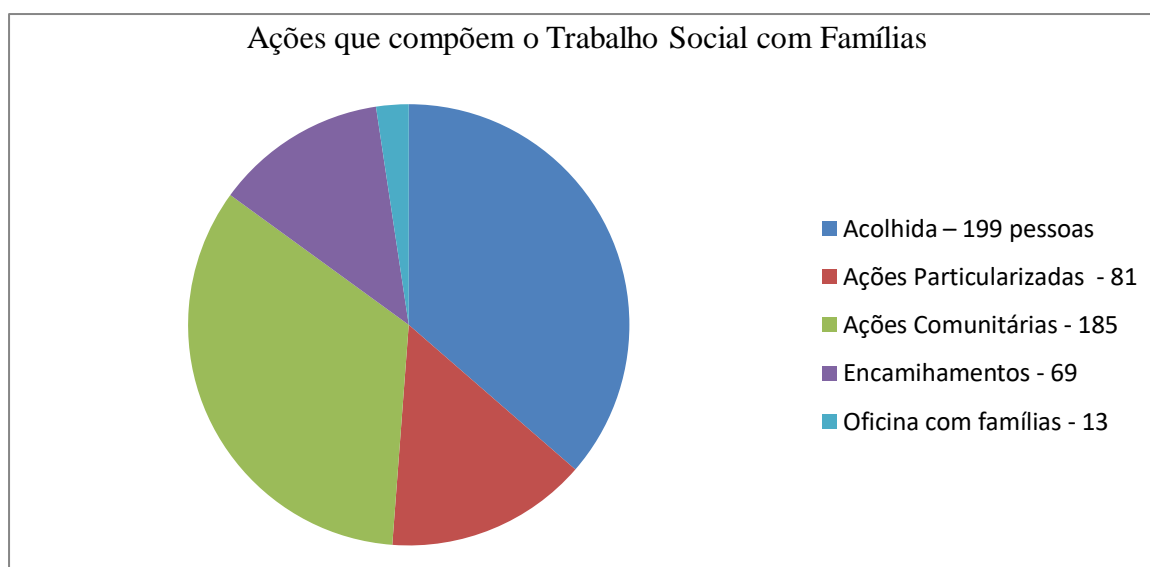
A Tipificação dos Serviços Socioassistenciais elenca uma relação de objetivos das ações do PAIF que devem ser perseguidos pela equipe técnica ao fazer o planejamento das atividades no trabalho social com as famílias, traçando as metas e ações para cumpri-los:

Fortalecer a função protetiva da família, contribuindo na melhoria da sua qualidade de vida; Prevenir a ruptura dos vínculos familiares e comunitários, possibilitando a superação de situações de fragilidade social vivenciadas; Promover aquisições sociais e materiais às famílias, potencializando o protagonismo e a autonomia das famílias e comunidades; Promover acessos a benefícios, programas de transferência de renda e serviços socioassistenciais, contribuindo para a inserção das famílias na rede de proteção social de assistência social; Promover acesso aos demais serviços

setoriais, contribuindo para o usufruto de direitos; Apoiar famílias que possuem, dentre seus membros, indivíduos que necessitam de cuidados, por meio da promoção de espaços coletivos de escuta e troca de vivências familiares. (BRASIL, 2009a, p. 7).

O Gráfico a seguir demonstra como as atividades relacionadas ao PAIF são desenvolvidas no presente CRAS. Mais adiante os resultados serão demonstrados por meio das entrevistas com usuários, sendo possível identificar a presença da acolhida, da escuta qualificada que ocorrem por intermédio das ações particularizadas, das oficinas com famílias que se reúnem esporadicamente para estudar as estratégias coletivas de enfrentamento de problemas comuns, vividos pelas famílias acompanhadas. E, ainda, as ações comunitárias, importante canal de participação social, bem como os encaminhamentos, que requer da equipe articulação intersetorial.

**Gráfico 4** – Demonstrativo das Ações que compõem o Trabalho Social com Famílias



**Fonte:** Relatório Mensal de Atendimento do CRAS Cachoeirinha. Mês de referência – novembro de 2019

Com relação às atividades desenvolvidas de **acolhida**, no mês de novembro de 2019, 199 pessoas foram acolhidas no CRAS, sendo realizadas a acolhida em grupo e a acolhida individualizada. Esse quantitativo está demonstrando todas as atividades realizadas desde a recepção, até os atendimentos técnicos e a participação em grupos, bem como as visitas domiciliares que fazem parte das ações particularizadas. As visitas domiciliares são realizadas, segundo o RMA, “em caso das pessoas não poderem se deslocar ao CRAS por motivo de deficiência, doença, ou por ser cuidador de pessoa com deficiência”. Dessa forma, elas têm por objetivo: “Instituir o vínculo entre as famílias beneficiárias e o PAIF, contato

qualificado necessário para a continuidade do atendimento socioassistencial iniciado” (SEMAS, 2019).

Quanto às **ações particularizadas**, identificou-se que 81 pessoas foram atendidas de forma individualizada e nas visitas domiciliares.

O RMA demonstrou que 185 pessoas participaram de **ações comunitárias** que incluem a participação nos SCFV, as reuniões socioeducativas com famílias, as pessoas que participam do programa de distribuição de alimentos, em parceria com o programa Mesa Brasil do SESC e do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), da Secretaria de Agricultura Familiar. As ações comunitárias, no RMA, têm por objetivo:

Promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o protagonismo da comunidade, fortalecer os vínculos entre as famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade, e a organização comunitária, por meio da participação cidadã. (SEMAS, 2019).

Quanto aos **encaminhamentos**, foram realizados 69 encaminhamentos das pessoas atendidas, para as seguintes instituições:

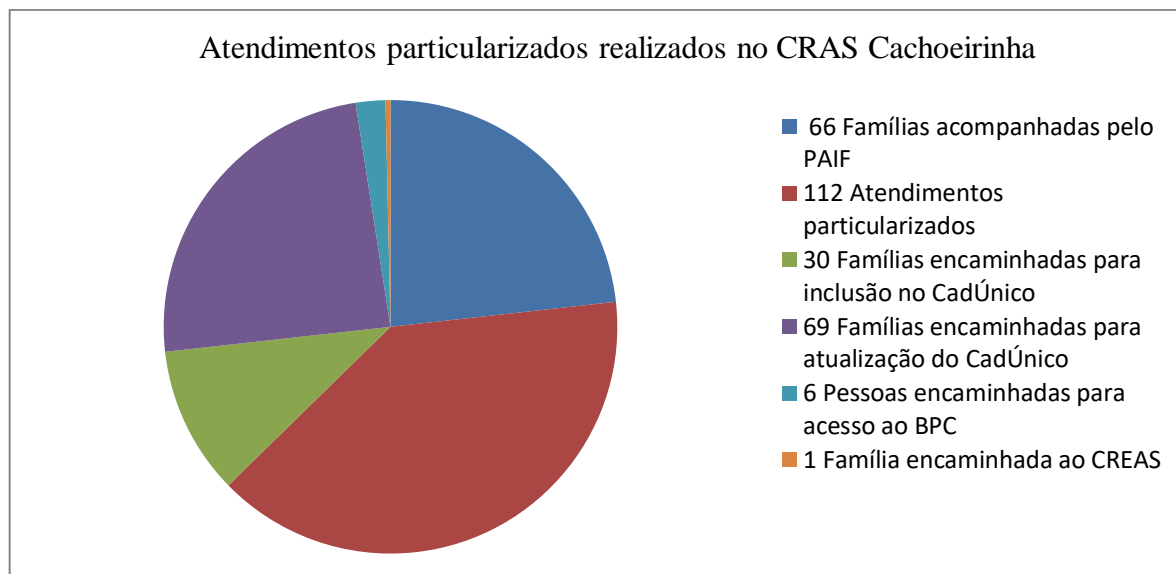
INSS, SCFV a crianças e adolescentes ofertado na entidade CEIA, Cad. único atualização Central, Cad. único Central, serviços voltados à intermediação de mão de obra, Saúde mental, Programas de habitação popular, Unidades de saúde da família, benefícios eventuais, Defensoria Pública, tarifa social de energia, Cartório. (SEMAS, 2019).

Os objetivos dos encaminhamentos, segundo o RMA foi: “Promover o acesso ao SUAS e demais serviços socioassistenciais, políticas setoriais e programas de transferência de renda e benefícios assistenciais” (SEMAS, 2019).

Por fim, foram realizadas 13 **oficinas com famílias** acompanhadas pelo PAIF, sendo que essas oficinas não possuem caráter continuado, e têm por objetivos:

Suscitar reflexão sobre um tema de interesses das famílias, sobre vulnerabilidades e riscos, ou potencialidades identificadas no território, contribuindo para o alcance de aquisições, em especial o fortalecimento de laços comunitários, o acesso a direitos, o protagonismo, a participação social e a prevenção de riscos. (SEMAS, 2019).

**Gráfico 5** – Demonstrativo dos atendimentos particularizados realizados no CRAS Cachoeirinha



**Fonte:** Relatório Mensal de Atendimento do CRAS Cachoeirinha. Mês de referência – novembro de 2019

O presente Gráfico apresenta os atendimentos particularizados realizados pela equipe técnica. Foram 66 famílias acompanhadas pelo PAIF, sendo que as pessoas acompanhadas são incluídas no Prontuário SUAS.<sup>27</sup>

É importante diferenciar os conceitos de atendimento e de acompanhamento das famílias no âmbito do PAIF. Nem todas as famílias atendidas são, necessariamente, acompanhadas. O atendimento é mais simples e rápido, muitas vezes requer apenas um encaminhamento ou uma orientação, ou mesmo a concessão de algum benefício eventual ou a participação em uma reunião para tratar de um tema de interesse da família. O acompanhamento é feito nos casos em que a família está em situação de vulnerabilidade e risco social, demandando mais atenção da equipe técnica. Desse modo, afirmam as Orientações Técnicas do CRAS:

O acompanhamento familiar consiste em um conjunto de intervenções, desenvolvidas de forma continuada, a partir do estabelecimento de compromissos entre famílias e profissionais, que pressupõem a construção de um Plano de Acompanhamento Familiar – com objetivos a serem alcançados, a realização de mediações periódicas, a inserção em ações do PAIF, buscando a superação gradativa das vulnerabilidades vivenciadas. (BRASIL, 2019b, p. 50).

<sup>27</sup> O Prontuário SUAS é um instrumento técnico formado por um conjunto de informações relativas à família ou membro familiar que possibilita a comunicação entre os membros da equipe de referência do CRAS ou do CREAS e a continuidade do serviço prestado ao indivíduo. O Prontuário SUAS tem como objetivo principal contribuir para a organização e qualificação do conjunto de informações necessárias ao diagnóstico, planejamento e acompanhamento do trabalho social realizado com as famílias e indivíduos no âmbito do PAIF, do PAEFI e do Serviço de Medidas Socioeducativas. (Portal do Ministério da Cidadania, 2021).

Após a construção do plano de acompanhamento familiar, que deverá ser feito com a participação da família, a equipe passa a estar mais presente, acompanhando passo a passo o progresso da família até a aquisição de sua autonomia, o alcance dos objetivos pactuados, fortalecendo sua capacidade protetiva e a superação das vulnerabilidades encontradas.

Quanto aos atendimentos no mês de novembro de 2019, foram feitos 112 atendimentos particularizados pela equipe de referência. Esse atendimento, em sua ampla maioria, visou à orientação das pessoas em relação aos seus direitos e sobre a rede de serviços de outras políticas sociais. No mês de novembro, a equipe realizou 30 encaminhamentos para a inclusão no Cadastro Único Federal para Programas Sociais e 69 pessoas para a realização da atualização cadastral, com vistas a receber os benefícios assistenciais do Governo Federal, especialmente a inclusão no Programa Bolsa Família, no benefício tarifa social de energia elétrica, na aquisição de moradia popular, bolsa universitária, cursos de qualificação profissional de forma gratuita, dentre os 24 benefícios ofertados.<sup>28</sup>

Seis pessoas foram encaminhadas para a agência do INSS, com vistas a acessar o Benefício de Prestação Continuada, destinado a pessoas idosas acima de 60 anos e Pessoas com Deficiência, em consonância com os critérios já descritos em capítulo anterior.

E, por fim, uma pessoa foi encaminhada para o Centro de Atendimento Especializado às Famílias, CREAS devido à vivência de alguma situação de violência enfrentada pela família ou indivíduo.

**O trabalho social com famílias** realizado no CRAS Cachoeirinha, a partir dos dados documentais levantados, segue as diretrizes inscritas nas orientações técnicas do PAIF, sendo que a equipe de referência realiza a acolhida, os atendimentos de forma particularizada, as oficinas com famílias, as ações comunitárias e os encaminhamentos. Pode-se constatar, a partir do levantamento dos dados, que a equipe busca direcionar sua ação levando em consideração os pressupostos éticos nos procedimentos, demonstrando ter conhecimento teórico-metodológico e técnico operativo.

Pode-se constatar, por intermédio da atuação técnica, que há sinais evidentes de contribuição no fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como no reconhecimento dos direitos dos usuários de forma a assegurar as ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. A equipe demonstrou reconhecer o papel do Estado sendo o principal responsável pela manutenção dos serviços e benefícios assistenciais, indicando e analisando criticamente as dificuldades encontradas.

---

<sup>28</sup> Relação dos Benefícios que podem ser acessados pelo Cadastro Único Federal. Pesquisar: <https://www.mixvale.com.br/2020/12/24/inscritos-no-cadunico-podem-ter-acesso-aos-beneficios/>

Quanto às ações que compõem o Trabalho Social com Famílias, nota-se um número significativo de pessoas que acessam o CRAS mensalmente. A referência do mês de novembro de 2019 indica que 199 pessoas acessaram os serviços. Da mesma forma, a participação em grupos chama a atenção pelo número de 181 pessoas que frequentaram as atividades grupais, coletivas e comunitárias. Quanto aos encaminhamentos, a política orienta para a realização da referência e da contrarreferência, ou seja, ao encaminhar as pessoas, tanto para a rede socioassistencial como para as outras políticas públicas, o ideal é dar e receber retorno quanto ao acesso ou não do que a pessoa solicitou. Sabe-se da dificuldade que as equipes encontram nesse aspecto, devido à falta de sistemas informatizados interligando as diversas áreas e da sobrecarga das equipes técnicas.

Quanto às famílias em acompanhamento, as orientações técnicas apresentam uma média de 30 famílias por técnico de referência e o CRAS acompanhou 66 famílias no mês de novembro de 2019, uma média de 22 famílias por técnico, média considerada satisfatória.

Com relação ao acompanhamento familiar que requer um planejamento caso a caso, detalhando os objetivos, as metas e compromissos das famílias, observou-se que o Plano de Acompanhamento Familiar precisa ser descrito formalmente no Prontuário SUAS, e algumas das entrevistadas justificaram que a sobrecarga das atividades dificulta a descrição desse Plano. O registro das informações garante a continuidade e o cumprimento das metas e objetivos pactuados com as famílias e favorece a avaliação da mediação técnica.

O trabalho social com famílias envolve todos os passos metodológicos de acolhida, ações particularizadas, ações comunitárias, encaminhamentos e oficinas com famílias e está intrinsecamente relacionado à Vigilância Socioassistencial.

Em seguida, será demonstrada a interface entre o trabalho social com famílias com o planejamento, monitoramento e avaliação dos serviços prestados, os instrumentais que compõem a Vigilância Socioassistencial, uma das funções da política de Assistência Social.

### 3.5 VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL, FERRAMENTA DE APRIMORAMENTO DO TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS

A Vigilância Socioassistencial, conforme descrito no capítulo II, compõe uma das funções da Assistência Social, da mesma forma que a Proteção Social e a Defesa de Direitos. Esses eixos estão ligados uns aos outros e a Proteção Social acontece no âmbito da defesa dos direitos socioassistenciais, da mesma forma que monitorar indicadores de vulnerabilidade é fundamental na priorização das atenções da política de assistência social.



As mudanças que a Assistência Social está passando nas últimas décadas exige o fortalecimento da capacidade de gestão, instrumento de aprimoramento dos serviços e acesso aos direitos. Mensurar o alcance do serviço no território é tão importante quanto saber quais são as famílias desprotegidas, que não conseguem alcançar o serviço público.

A produção, análise e utilização das informações são fatores importantes na qualificação da mediação técnica dos profissionais que atuam no CRAS, porquanto eles produzem resultados mais eficazes no atendimento ao público vulnerável. Conhecer a dinâmica dos territórios, as vulnerabilidades e desproteções que estão vivenciando as famílias e a comunidade em geral é fundamental na priorização da atuação.

O que monitorar? A resposta está na NOB/SUAS, “situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre famílias e indivíduos e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios”. Monitoração “do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede de assistência social” (BRASIL, 2012 a, p. 40).

O termo vulnerabilidade social, utilizado na assistência social, está relacionado às condições econômicas, à oferta de serviços públicos pelo Estado, e ao plano individual, de indivíduos e famílias. Na compreensão de Rizzotti (2013, p. 134):

No plano social, incluem: as condições socioeconômicas; o acesso à informação; a escolarização; a garantia de acesso a serviços de saúde; a garantia de respeito aos direitos humanos; e a situação sociopolítica e cultural. O plano programático ou institucional compreende: a oferta de serviços, programas, projetos e atividades pelo Estado à população. O plano individual diz respeito à adoção de comportamentos seguros, plano este que depende, justamente, da inter-relação com os dois primeiros.

Para a autora, as vulnerabilidades levam à exclusão dos sujeitos “sejam elas originadas por processos de produção e reprodução de desigualdades sociais ou por processos discriminatórios, segregacionais, produzidos histórica e socialmente, onde alguns grupos são privilegiados em detrimento de outros” (RIZZOTTI, 2013, p. 103). As vulnerabilidades sociais possuem múltiplas dimensões e não podem ser entendidas apenas na precária ausência de renda. Vigiar significa mapear as vulnerabilidades que expõem os sujeitos a situações de risco. Nesse sentido, o SUAS alarga a sua cobertura aos cidadãos, incluindo famílias e indivíduos que não necessariamente estão desprovidos de condições econômicas e extremamente pobres. A pesquisa aponta nessa direção, devido ao fato de residir no território da Vila Cachoeirinha, por sua vez, já expõe as famílias em vulnerabilidade social pela discriminação, segregação e exclusão social que sofrem.

Tudo o que viola os direitos humanos dos cidadãos, os expõe a situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Cabe à proteção social básica, por intermédio dos

serviços e benefícios ofertados no CRAS, prevenir as situações de vulnerabilidade e risco social a que são expostos os indivíduos e famílias de um determinado território.

No ano de 2016 foi produzido pela Secretaria de Assistência Social, o Diagnóstico Socioterritorial de Dourados, onde os profissionais de cada serviço e dos benefícios assistenciais tiveram a oportunidade de levantar os dados dos territórios. Isso aconteceu através de inúmeras oficinas promovidas pela secretaria, sendo possível retratar a realidade, utilizando-

-se de dados do Cadastro Único Federal, IBGE e demais fontes como os Relatórios Mensais de Atividades (RMA), Prontuários SUAS, dentre outros.

Pela primeira vez foi construído um diagnóstico de forma tão detalhada. A atualização anual dos dados que compõem o diagnóstico socioterritorial é imprescindível para mensuração da qualidade dos serviços prestados. Outro passo importante do diagnóstico que foi iniciado, mas logo interrompido, foi a realização do chamado Mapa Falado nos territórios dos CRAS. Esta técnica de levantamento das vulnerabilidades e potencialidades do território é elaborada em conjunto com os usuários, lideranças e membros da rede de assistência social que participam e contribuem significativamente para o olhar da realidade. A metodologia do Mapa Falado permite que todos possam falar, descobrindo a realidade local do território por meio do diálogo, os conflitos, as divergências, os pontos fortes e fracos, possibilitando maior conhecimento do que se apresenta localmente.

A realização do diagnóstico nos territórios de cada CRAS contribui na leitura precisa da realidade local. Levantar quais as situações de vulnerabilidade e riscos que incidem sobre famílias e indivíduos, quais as violações de direitos a que são submetidos. É importante mapear potencialidades e vulnerabilidades, mapear a rede de atendimento das diversas políticas públicas governamentais e não governamentais, os potenciais econômicos, a geografia do território, para quais bairros o CRAS é acessível, quais os bairros não frequentam o CRAS devido à distância, quais os bairros que os serviços públicos não chegam e necessitam maior atenção.

Nesse sentido, Dirce Koga nos faz refletir que “conhecer o processo de formação do território torna-se fundamental para o trabalho social: como foi constituído, quem chegou primeiro, como se organiza, quais são os sinais de proteção e desproteção, seus marcos, suas marcas, suas rugosidades e seus desafios” (KOGA, 2015, p. 31).

Isso inclui identificar se existem ruas e avenidas perigosas com incidência de acidentes, se existem bairros que alagam nos casos de chuvas torrenciais, quais os córregos que banham a região, se são poluídos ou não. Da mesma maneira, se há no território a

presença de gangues de tráfico de drogas, de jovens usuários de drogas, de pessoas em situação de rua, de crianças em situação de trabalho infantil, dentre outras especificidades.

Enfim, mapear para conhecer, conhecer para planejar ações em conjunto com a comunidade. O levantamento dos dados traz inúmeras possibilidades de trabalhos coletivos para o CRAS desenvolver com a comunidade. Outro dado importante a ser considerado é a necessidade do mapeamento de todas as famílias que recebem os benefícios assistenciais de renda, tanto as que recebem a renda do Programa Bolsa Família como as que recebem o Vale Renda e o Benefício de Prestação Continuada. Da mesma forma, mapear todas as famílias em acompanhamento pelo CREAS, devido às situações de violação de direito vivenciadas.

É preciso medir qual o volume, ou seja, quantas famílias é possível o PAIF atender com a quantidade de profissionais disponíveis e de que forma se mede o padrão de qualidade do serviço prestado. É necessário responder a essas perguntas, que compõem a função da vigilância socioassistencial. O trabalho de vigiar carece ser feito de forma conectada com a realização do atendimento diário no CRAS. A vigilância precisa ser incorporada no cotidiano do trabalho social com famílias, e não como um setor separado, só de responsabilidade do órgão gestor.

Ao ser indagada a falar sobre a importância da vigilância socioassistencial, a Técnica de Referência II se expressa:

A vigilância é fundamental, não é só o diagnóstico, o quantitativo, temos que vivenciar o que são as desproteções e as potencialidades de cada território. Isso tem que fazer constantemente, e em minha opinião tem que ter uma equipe só para isso. Não temos um mecanismo para lançar os dados para esses estudos. Não temos uma sistemática de coleta dos dados, precisamos um sistema informatizado que unifique as informações, e uma rede de internet boa, que funciona de forma que não seja mais um estresse para o profissional, quando não consegue lançar os dados, pois a internet não funciona. Os dados têm que ser unificados entre a assistência social, saúde e educação.

A profissional explicita a dificuldade encontrada na sistematização dos dados, devido à inexistência de sistema informatizado, integrado com outras políticas sociais, e sugere que a internet do CRAS seja ágil para não causar estresse quando os profissionais forem lançar os dados.

A vigilância é importante, ter o controle da realidade de cada território, saber a diferença de investimento, saber a demanda dos usuários para criar uma política de investimento. Aqui fizemos uma reunião para a construção do mapa falado, depois não fizemos mais porque para mim a motivação tem que vir da gestão, tem que ser uma ação conjunta. (Técnica de Referência IV).

No relato acima, a Técnica de Referência IV reforça a importância da vigilância socioassistencial para o conhecimento da realidade, para se adotar uma política de investimento. Alega que a atual gestão não incentivou a realização do mapa falado do território, que a motivação tem que vir da gestão, e conclui: “Temos uma grande demanda aqui e fica sub-humano para nossa equipe assumir tudo. Precisamos de uma equipe volante para atender os bairros mais distantes” (Técnica de Referência IV).

A Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais orienta que, quando o território é imenso demais, é possível se implantar outras modalidades de atendimento, reforçando o que falou a Técnica de Referência IV.

O atendimento às famílias residentes em territórios de baixa densidade demográfica, com espalhamento ou dispersão populacional (áreas rurais, comunidades indígenas, quilombolas, calhas de rios, assentamentos, dentre outros) pode ser realizado por meio do estabelecimento de equipes volantes ou mediante a implantação de unidades de CRAS itinerantes. (BRASIL, 2009a, p. 12).

A vigilância requer um sistema informatizado onde alguns dados são gerados automaticamente. É quase impossível a sistematização dos dados de forma eficiente, sem um sistema operado e conectado em rede, interligando os diversos serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais. Mais eficiente ainda será, se o sistema de informação interligar com os dados da Saúde e Educação. Nesse sentido, cabe à gestão municipal implantar o sistema informatizado. É o que afirma a entrevistada:

A informatização é importante, aqui tem muito papel, já passou da hora de termos um programa interligado onde possamos acessar e saber os dados da família que vem de outro território, saber que tipo de atendimento ela recebeu lá, se recebeu algum benefício lá, para não haver duplicidade. Ter acesso até de outras políticas é importante, né. O registro das informações é importante e se não é informatizado é mais difícil anotar os dados de atendimento às famílias. (Técnica de Referência IV).

A equipe levanta a urgência em se criar um sistema informatizado e interligado entre as políticas sociais. O sistema qualifica a gestão dos serviços e benefícios, evita a sobreposição de ações e benefícios e agiliza o atendimento. A sobreposição dos serviços e benefícios é um problema, uma vez que as famílias transitam de um território a outro em busca dos serviços e benefícios, e sem um controle, corre-se o risco de beneficiar os que menos precisam e os mais necessitados ficarem desprotegidos. Ter um sistema informatizado facilita o registro das informações, e para as trabalhadoras, é necessário para a comprovação dos procedimentos técnicos realizados e que muitas vezes não se registra, e aí, de acordo com

a Técnica de Referência IV, “cai no esquecimento”. O caderno III do Capacita/SUAS, levanta a importância do uso da tecnologia e do uso das informações na qualificação da gestão:

O uso da informação e da tecnologia qualifica a gestão social quando rompe com a leitura mecânica ou apenas técnica da realidade, mas também quando possibilita relacionar, problematizar e questionar os dados frente às demandas sociais e às potencialidades da população. Com isso, abrem-se novas possibilidades para que a política de assistência social crie condições para o estabelecimento de mecanismos efetivos de proteção social e de defesa de direitos. (BRASIL, 2013c, p. 41).

Conhecer e saber ler os dados exige conhecimento técnico, competência e habilidade técnica para que os dados produzidos pelas fontes sejam capazes de construir indicadores de análise. Os profissionais que atuam na execução dos serviços e benefícios precisam receber formação, educação permanente para operar sistemas complexos, ler estatísticas e produzir as informações que vão subsidiar o planejamento. Isso só é possível se a gestão investir em equipes qualificadas para a função da vigilância socioassistencial, centralizando uma equipe na gestão, assim como, outra equipe destinada aos serviços operados nos territórios, com CRAS e CREAS, e demais atores: a rede não governamental, as lideranças locais, os conselheiros e usuários.

As secretarias municipais já dispõem de um sistema de informação completo e com uma excelente cobertura, que é o Cadastro Único dos Programas Sociais. Se esse cadastro com seus dados forem utilizados de forma territorializada, é possível realizar um diagnóstico do território.

A vigilância é fundamental no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais e o diagnóstico socioterritorial é necessário para a elaboração do planejamento, onde se pautam as prioridades, retratam-se os objetivos, metas, prazos e formas de avaliação. Um bom planejamento direciona as ações com clareza de onde se quer chegar. No caso, o planejamento das atividades do CRAS deve estar em consonância com o Plano Plurianual de Assistência Social do município, sendo necessário conter todas as atividades a serem desenvolvidas com indivíduos, famílias e grupos daquele território, de acordo com a capacidade física e técnica instalada.

Planejar para definir prioridades, devido às demandas que são inúmeras. Se as ações não forem priorizadas, a equipe acaba perdendo-se em atividades emergenciais, fragmentadas, que demandam tempo e pouca resolutividade. O caderno de Orientações Técnicas do CRAS, ao se referir à importância do planejamento, orienta:

A partir da escolha da concepção de trabalho social com famílias do PAIF que será adotada, é importante que se desenhe a(s) metodologia(s) a ser(em) implantada(s),

de acordo com as características dos territórios, planeje a organização do espaço físico, defina os equipamentos necessários, os processos de trabalho, a carga horária, e a rotina de planejamento das atividades semanais (acolhida, acompanhamento de famílias e de indivíduos, grupo/oficina de convivência e atividades socioeducativas, visitas domiciliares, busca ativa, atividades coletivas – campanhas, palestras – e acompanhamento dos serviços prestados no território de abrangência do CRAS). (BRASIL, 2009b, p. 40).

Como se observa nas orientações técnicas do PAIF, todas as atividades devem ser planejadas seguindo-se uma metodologia de trabalho social com famílias, a partir das características do território. Com relação ao planejamento, indagada se o CRAS elabora, a Técnica de Referência II relata:

Fazemos uma reunião semanal de equipe, de estudo e avaliação, e ao final do ano a equipe também faz uma avaliação do plano de ação para planejar o ano seguinte. Precisamos de apoio da gestão na educação permanente. O planejamento não pode ficar a cargo de cada profissional devido a cada um fazer o que quiser e não se pode deixar solto, pois as informações se perdem.

No relato da técnica fica evidenciado que a equipe sente dificuldade em planejar as atividades, devido ao processo de planejamento ser uma ação coletiva que deve ter coordenação da gestão municipal. Cabe à gestão orientar, ofertar capacitação e acompanhamento sistemático às equipes das unidades descentralizadas.

Por isso, torna-se necessário planejar as ações da Assistência Social, com o intuito de fortalecê-la enquanto política pública, direito do cidadão e dever do Estado, demonstrando que se conhece e se monitoram as situações que impactam em riscos e vulnerabilidades, para dar respostas adequadas às demandas dos territórios, desenvolvendo ações preventivas.

No próximo subitem, será feita a análise das seguranças socioassistenciais de acolhida, de convivência, de renda, de autonomia e de apoio e auxílio (BRASIL, 2012 a, p. 16), a partir do levantamento dos dados documentais e das entrevistas com trabalhadores e usuários. O enfoque da análise foi realizado partir do alcance dos usuários às seguranças socioassistenciais.

### 3.6 ALCANCE DAS SEGURANÇAS SOCIOASSISTENCIAIS AOS USUÁRIOS DO TERRITÓRIO PESQUISADO

Importante levar em consideração, ao se analisar o alcance dos usuários às seguranças socioassistenciais, que na maioria das vezes elas não acontecem de forma separada, mas integral e simultaneamente. É o que veremos a seguir, que mesmo sendo categorizadas de

formas separadas, as seguranças garantem um conjunto de direitos aos usuários, integralmente.

Na NOB/SUAS, 2012, para que a **segurança de acolhida** cumpra com a finalidade na proteção social básica, no trabalho social com famílias, com vistas à superação das vulnerabilidades e fortalecimento das potencialidades e autonomia das mesmas, devem ser levantados alguns parâmetros de análise.

Destarte, faz-se necessário levar em consideração as *condições de recepção* ofertadas no CRAS; *a escuta profissional qualificada*; as *informações* prestadas aos usuários; o CRAS deve *tornar-se referência de acolhida* para os usuários; *conceder benefícios eventuais* em caso de extrema vulnerabilidade, tanto de renda como em aquisições materiais, e oferta de uma rede de serviços e de *locais de permanência de indivíduos* e famílias, de curta, média e longa permanência (BRASIL, 2012 a, p. 16).

Com relação à estrutura física da unidade, aspecto importante para que os usuários sintam-se acolhidos e para o aprimoramento dos serviços, de modo geral, constatou-se nas visitas periódicas à unidade e entrevista com a coordenação, que o CRAS Cachoeirinha possui espaço físico agradável, receptivo, com condições estruturais dignas e salas amplas. Todavia, as entrevistadas afirmam que o prédio já necessita de pintura, pequenos reparos e poda da grama na área externa. Encontra-se situado em local acessível, junto ao território do Bairro Cachoeirinha, construído com recursos próprios da prefeitura, em espaço público.

O CRAS possui um espaço de recepção ampla, com cadeiras para dez pessoas, cartazes informativos, constando a programação e agendas do CRAS. É nesse espaço que se realiza o acolhimento primeiro, o atendimento inicial a famílias e indivíduos, sendo a recepção a porta de entrada do CRAS. As duas salas de atendimento são bem equipadas e confortáveis para a realização da escuta qualificada e da entrevista técnica. O CRAS possui duas salas multiuso para atendimento de até 30 (trinta) pessoas, bem como a sala da coordenação, almoxarifado, instalações sanitárias para uso exclusivo dos servidores e para os usuários, incluindo banheiros acessíveis e parque infantil externo. Todas as salas de atendimento ao usuário são equipadas com ar-condicionado.

Possui um amplo salão equipado com ar-condicionado, bebedouro industrial, cadeiras confortáveis para até 100 pessoas, portas e janelas amplas, bem arejadas, e em anexo uma cozinha industrial onde são preparados os alimentos aos usuários, em dias de atividades grupais do SCFV, reuniões comunitárias, palestras e oficinas. Essa estrutura é utilizada para a realização das atividades coletivas e as festas em datas comemorativas.

Diante do exposto, constata-se que o CRAS cumpre com as exigências determinadas pelo MDS, no que diz respeito à estrutura física descrita no Caderno: CRAS: A melhoria da Estrutura Física para o Aprimoramento dos Serviços (BRASIL, 2011b, p. 29-37).

É na acolhida que o serviço é apresentado ao usuário e através da escuta qualificada se estabelecem os objetivos, nos casos em que a família necessita de acompanhamento, segundo o Caderno de Orientações Técnicas do PAIF:

Essa primeira compreensão da realidade familiar, suas vulnerabilidades e potencialidades são imprescindíveis para que o profissional possa estabelecer, juntamente com a família que está sendo acolhida, quais as possibilidades e limites da ação socioassistencial e qual será o prosseguimento dado no seu atendimento. É nesse momento que o técnico utilizará instrumentais de coleta e registro de informações, como entrevistas, análise socioeconômica, estudo social e o prontuário da família. (BRASIL, 2012 b, p. 18).

A acolhida também é realizada em grupo, onde a equipe se apresenta e repassa as informações gerais sobre os serviços, onde os membros do grupo, igualmente, se apresentam e apontam coletivamente algumas de suas demandas. Nesses momentos é possível abordar o impacto do território sobre as demandas e discutir assuntos que interessam à vida de todas as famílias do território, por exemplo, o uso excessivo de drogas no território do CRAS Cachoeirinha.

O grupo é o espaço ideal para debater sobre os direitos socioassistenciais, as condicionalidades do Programa Bolsa Família, o Benefício de Prestação Continuada, os benefícios eventuais ofertados pelo CRAS, dentre outros assuntos que as próprias famílias elencam ser importante debater de forma grupal (BRASIL, 2012b, p. 20).

Outra forma citada no Caderno de Orientações Técnicas do PAIF (2012, p. 22), de acolhimento, pode se realizar nas visitas domiciliares, respeitando-se a privacidade da família e a disposição da mesma em receber a equipe e responder aos questionamentos realizados. Essa metodologia de trabalho é necessária quando os usuários estão impossibilitados de se locomover até a unidade pública. Definindo a função da acolhida, a técnica de referência afirma:

A acolhida é a escuta qualificada que vai acontecer com a equipe toda, principalmente quando realizada pelos técnicos de nível superior, pode ser particularizada ou em grupo. A gente aqui no CRAS sempre tem o cuidado para fazer uma roda de conversa com as famílias que chegam para o atendimento. A gente vai dar as informações, apresentar a equipe, falar o que é o SUAS, o que é o PAIF, explicar sobre os serviços de convivência, o que temos para oferecer para aquela família, os tipos de benefício. Essa é a acolhida em grupo que acontece nas segundas-feiras. Aí então, se a família quiser, fazemos a entrevista individualizada, na privacidade da sala, com a família. Neste momento em grupo, falamos da



conjuntura atual, dos benefícios assistenciais disponíveis, do que é o direito da família, a diferença entre a caridade e o direito. (Técnica de referência II).

A Assistência Social busca, após a implantação do SUAS, se desvincular da lógica do favor e da caridade, tema relatado no capítulo II. É na acolhida que a Assistência Social é definida aos usuários, direito do cidadão e dever do Estado, na afirmação da técnica da referência.

Ao se abordar assuntos relacionados às injustiças sociais, à discriminação de classe, raça e gênero, a subalternidade econômica, cultural e política que vive a maioria da população brasileira, se transita do campo individual para o social, o coletivo.

Serão transcritas, a seguir, algumas opiniões das usuárias entrevistadas, sobre o acolhimento do CRAS:

Esse espaço é minha mãe, aqui eu tive um acolhimento de pai e mãe, eu sou feliz aqui, eu nunca fui maltratada aqui, nunca me deixaram na mão, o trabalho é maravilhoso, não vi nunca alguém criticar, todo mundo é acolhido, é homem, é mulher. O CRAS está de parabéns, eu dou nota 10, aqui eu sou feliz. Aqui eu encontrei carinho, amor que eu não tive dos meus filhos, do marido, da minha família. Não só pra nós, mas para todas as famílias, até as que vêm da Venezuela, todos são atendidos. Aqui somos uma família. (Usuária I).

O trabalho social desenvolvido no CRAS para a usuária I tem uma significativa importância. Em seu relato compara a acolhida como de um pai e de uma mãe, e vai além ao declarar, por duas vezes: “sou feliz aqui”. A dimensão da felicidade é um aspecto novo para o SUAS, que demanda, inclusive, mais estudo, pois ultrapassa do que é função a ser alcançada no PAIF. Da mesma forma, ela alega que encontrou carinho, amor que não teve dos seus filhos. Essa dimensão está relacionada ao bem-estar e à subjetividade das pessoas. Ao sentir-se acolhida, ela se refere a um espaço íntimo, muito familiar, onde se sente bem.

Há quinze anos frequento esse CRAS. Desde o começo, eu, meus filhos, minha sogra, minha tia. Frequento o grupo de mulheres e as minhas crianças, no grupo para elas. Na época era só um barracão e agora já está com salões, bonitinho, arrumadinho. Aqui tem psicólogo, os cursos, os grupos para crianças. (Usuária II).

Desde o início eu frequento aqui, desde que era só um galpão, fui usuária de drogas por muitos anos e elas nunca me excluíram, sempre me acolheram, eu e meus filhos, me ajudaram, foram pessoas atenciosas. Eu vi as mudanças, as salas aumentando. As pessoas são muito atenciosas aqui. Já participei de vários grupos, acompanhei minha mãe idosa, minha filha de 19 anos já fez curso aqui. Fiz alguns cursos, eu parei por ser usuária. Nos ajudou bastante. A sociedade me excluía por ser usuária, e eles me abraçavam, me davam carinho do mesmo jeito. Hoje faz dois anos que estou sem drogas. Ela (psicóloga) me encaminhou para o CAPS. Eu ficava aqui com minhas crianças pequenas. E quando tinha as festas então, eu entrava nas brincadeiras, era muito gostoso, elas deixam a gente interagir. Eu fui conselheira do CRAS. Nossa vida melhorou muito, sabem tudo de minha vida aqui, sempre acompanharam minha

vida. O mais gostoso é quando a vida melhora e elas te falam, nossa você está tão bonita, está outra pessoa. (Usuária III).

No depoimento das duas usuárias acima, elas relatam que estão muito tempo frequentando o serviço. Elas, em conjunto com diversos membros, acompanharam todas as mudanças realizadas, sendo o CRAS referência familiar em todos os ciclos de vida.

Esse CRAS pra mim é a mãe e o pai da nossa comunidade, e tudo que o pessoal precisa, eles, na medida das possibilidades, recebem. O pessoal aqui é muito competente. Segurança e confiança esse pessoal que administra dá pra nós. Desde que esse CRAS era só um lado eu participo aqui, dando curso de chinelo, de doce. Quando iniciou, trabalhei como voluntária. Principalmente para as famílias mais carentes, os que têm o Bolsa Família. As pessoas saem daqui encaminhadas, não são iludidas, não perdem tempo. As pessoas procuram o CRAS, elas confiam. (Usuária IV).

No relato das usuárias é possível identificar a importância da acolhida em momentos de fragilidades e situações de riscos vivenciados. Duas afirmaram que o CRAS foi como um pai e uma mãe para elas, as três afirmam que foram bem acolhidas em todos os momentos que frequentavam as atividades, bem como no acompanhamento técnico, na escuta qualificada, e na oferta de benefícios eventuais e de cursos de qualificação, que todas participaram. Com isso, fica evidenciado o que prevê a legislação, “Ter acolhidas suas demandas, interesses, necessidades e possibilidades” (BRASIL, 2009a, p. 14).

É na acolhida que se estabelece as relações de confiança dos usuários e a equipe, na citação das Orientações Técnicas do PAIF (BRASIL, 2012b, p. 17):

Constitui importante momento para o estabelecimento de relações de confiança e de reconhecimento da equipe de referência do CRAS como profissionais qualificados para o atendimento da demanda familiar, permitindo a instituição do vínculo entre as famílias usuárias e o PAIF – fator indispensável para a continuidade do atendimento socioassistencial iniciado.

A acolhida fortalece os laços afetivos. É a partir do vínculo entre usuários e técnicos que se afirma o caráter protetivo da família. Isso fica evidente na trajetória de vida, principalmente da usuária III, que expressa satisfação em afirmar que a participação comunitária fazendo parte do Conselho Gestor do CRAS, dos grupos de convivência e a realização dos cursos de qualificação, o encaminhamento dela ao CAPS, só foi possível graças à atuação qualificada da equipe técnica. Ela conseguiu deixar as drogas e assumir a função de protagonista na educação de suas crianças, demonstrando em sua fala a satisfação e transformação de sua condição pessoal e familiar, advindas da participação.

As usuárias, por meio da atuação qualificada, tiveram o acesso às seguintes aquisições, conforme a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a, p. 14): “Receber orientações e encaminhamentos, com o objetivo de aumentar o acesso a benefícios socioassistenciais e programas de transferência de renda, bem como aos demais direitos sociais, civis e políticos; ter acesso à ambiência acolhedora e ter assegurada sua privacidade” .

Outro aspecto que chamou a atenção no relato das entrevistadas, é que a acolhida passa pela disposição técnica de não julgamento, ela é uma atitude, uma forma de agir da equipe. Nesse sentido, observa-se que isso se afirma no discurso de uma das técnicas de referência entrevistada:

Acolhida para mim foi o divisor de águas no trabalho do CRAS. Eu tinha dificuldade de ficar próxima das pessoas. Aí quando entrei nessa área fui entender o valor do contato, do abraço e os próprios usuários me buscaram no meu canto e isso foi legal, pois o usuário me procurava e dona (...), por exemplo, me procurava pra dizer: eu só quero te dar um abraço, hoje sou muito grata. Hoje não consigo fazer um atendimento sem ser carinhosa com as pessoas, como se fossem minha família, como um filho, como uma irmã. Aquele carinho eu não tinha, isso, eu aprendi com eles. (Técnica de Referência. I).

É necessário, conforme Orientações Técnicas do PAIF, estabelecer o vínculo entre os profissionais e as famílias, construindo laços de compreensão, confiança, respeito e valorização dos saberes das famílias. Tal relação se dá de forma dialética, onde ambas as partes modificam ao mesmo tempo e são modificadas (BRASIL, 2012b, p. 46).

Com relação à dimensão da acolhida no trabalho social com famílias realizado na Unidade, as técnicas de referência, a seguir, relatam metodologicamente os passos que a equipe realiza para chegar a definir se a família ou indivíduo será atendido, acompanhado ou encaminhado ao SCFV:

No SCFV acolhemos da melhor forma a família e desde sua inscrição já detalhamos os objetivos dos serviços, já nos apresentamos com o nome, já chamamos a pessoa pelo nome, explicamos a periodicidade do serviço, socializamos com eles no grupo e apresentamos os integrantes e temos um momento de socialização. O PAIF, ao encaminhar para o SCFV, já identifica a situação prioritária, e dentro desse levantamento das onze situações prioritárias, a gente separa para depois selecionar o técnico que vai acompanhar a família. Às vezes uma família tem mais de uma situação prioritária, e na rede, temos uma entidade que a gente acompanha e temos 31 famílias desse território que está em situação prioritária e que é acompanhado pelo PAIF. (Técnica de referência III).

No relato das técnicas de referência, pode-se observar a intenção da equipe em procurar assegurar os passos necessários para a realização da acolhida, nas orientações da NOB/SUAS, ou seja, a escuta profissional qualificada; as informações prestadas aos usuários

no CRAS, a oferta dos benefícios e os demais encaminhamentos realizados pela equipe. De acordo com as falas, através desses passos, a equipe pode tornar-se referência de acolhida para os usuários daquele território. Isso aparece tanto nas falas dos usuários e no discurso das técnicas de referência. Sobre o assunto, afirma o Caderno de Orientações Técnicas do PAIF: “A acolhida deve ser cuidadosamente planejada, para que as famílias sintam-se respeitadas e apoiadas, reconhecendo o Serviço como um direito” (BRASIL, 2012b, p. 18).

A Técnica de Referência III cita os atendimentos realizados pelo SCFV, às famílias em situação prioritária. As situações prioritárias, elencadas na Resolução nº 1 de 2013, do CNAS, são:

Situação de isolamento; Trabalho Infantil; Vivência de violência e/ou negligência; Criança ou adolescente fora da escola ou com defasagem superior a dois anos; Famílias que possuem membros em situação de acolhimento; Adolescente em cumprimento de Medidas Socioeducativas em meio aberto, Egressos de Medidas Socioeducativas; Situação de abuso e/ou exploração sexual, Crianças e adolescentes em proteção do ECA; Crianças e Adolescentes em situação de rua e Vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência.

Só é possível identificar as situações prioritárias após a entrevista inicial, em que os profissionais, utilizando-se da escuta qualificada e do registro das informações, traçam o perfil da família, elaborando com ela o plano de acompanhamento familiar.

Com relação à **Segurança de Convivência Familiar e Comunitária**, o trabalho social com famílias contempla todas as ações que o integram, ou seja, a acolhida, as ações particularizadas, as ações de oficinas com famílias, as ações comunitárias e os encaminhamentos. Essa segurança igualmente é garantida nas atividades grupais dos SCFV, que na Tipificação dos Serviços Assistenciais visam auxiliar na melhoria do sentimento de pertencimento e de identidade, bem como para o fortalecimento dos vínculos familiares, incentivando a socialização e a convivência comunitária.

O desenvolvimento das capacidades e potencialidades, na Tipificação, são aspectos fundamentais para as famílias e indivíduos enfrentarem as vulnerabilidades sociais, e a participação nos grupos favorece a criatividade. Tais atividades atuam de forma preventiva e proativa e fortalecem o caráter emancipatório (BRASIL, 2009a, p. 16).

Da mesma forma, a NOB/SUAS orienta os municípios a ofertar serviços, oportunidades e ação profissional com o intuito de que se garanta a construção, restauração e o fortalecimento de laços de pertencimento, de natureza geracional, intergeracional, familiar, de vizinhança e interesses comuns e societários; o exercício capacitador e qualificador de

vínculos sociais e de projetos pessoais e sociais de vida em sociedade (BRASIL, 2012a, p. 17).

A Técnica de Referência do SCFV, sobre a importância da segurança de convivência familiar e comunitária, afirma:

A convivência familiar e comunitária se dá pela oferta de experiências educativas, culturais, de convivência, visando o fortalecimento dos vínculos pessoais, familiares, de vizinhança e de grupos sociais. Tem momentos de atividades intergeracionais, com outros participantes dos serviços e com a comunidade. Nós temos o grupo de crianças e adolescentes de 07 a 14 anos, de jovens de 14 a 17, um grupo de adultos, um grupo intergeracional e dois grupos de idosos. Quem acompanha esses grupos é o técnico de referência e os técnicos de nível médio. Os técnicos de nível médio têm que se identificar com o trabalho. (Técnica de Referência III).

O relato apresenta o formato do trabalho de grupo, baseado em orientações técnicas. A prestação do serviço, nesta perspectiva, deve seguir o aspecto da continuidade, o acesso da população sem discriminação, garantindo-se o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, respeitando-se a dignidade do cidadão e sua autonomia, com publicidade e transparência.

Quanto à metodologia utilizada na oferta dos SCFV, ela descreve:

Utilizamos a metodologia participativa por meio de roda de conversas, avaliação, articulação intersetorial, reuniões intergeracionais e com os Conselhos de direitos e seguimos as diretrizes descritas nas normativas técnicas específicas para a realização do serviço. Fazemos, com os grupos, passeios, vídeos informativos, brincadeiras, filmes, dinâmicas. As oficinas auxiliam esse trabalho, isso precisa do apoio da gestão. As oficinas de esporte, lazer, arte e cultura são atrativos para o serviço de convivência. Houve uma queda na participação devido à falta das oficinas nos últimos tempos. Outro fator que está dificultando é a falta do lanche, não temos mais brindes e material para a decoração do local. (Técnica de Referência III).

Importante destacar que o CRAS realiza viagens culturais com os usuários nos seguintes eventos: show de talentos, festivais, vídeos informativos, filmes culturais, realização de festas em datas especiais, como carnaval, festa junina. Esses momentos culturais envolvem a arte, a música, a dança, o teatro. Essa dimensão societária da vida é que auxilia na promoção das potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e processos civilizatórios, afirma a PNAS. No relato da técnica, fica evidente que a família tem oportunidade de: “Vivenciar experiências que contribuam para o estabelecimento e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005a, p. 14).

A técnica relata as dificuldades em relação à falta de lanches e materiais didáticos que nos últimos meses não está sendo ofertado pela secretaria. Da mesma forma, a Técnica de Referência IV, relata:

No SCFV o usuário adquire autonomia, autoconfiança, noções de que ele é um cidadão de direito e que deve reivindicar esse direito como política pública, não de forma assistencialista. Direito de ser atendido por uma equipe técnica de nível superior, multiprofissional. Eles conseguem se sentir protagonistas de sua história de vida por meio do SCFV. Os idosos são os que mais participam, as crianças e adolescentes precisam de mais apoio dos pais que muitas vezes não dão importância ao serviço. A secretaria também não oferta mais as oficinas. Teve uma época que esse CRAS era gente o tempo todo em busca de cursos. Hoje temos salas fechadas, temos espaços, mas não temos as oficinas, nem cursos, nem lanches, nem material pedagógico, as crianças vêm pra cá sem café da manhã. A meu ver, tínhamos que garantir isso ao usuário. (Técnica de Referência IV).

A conquista da autonomia e conhecimento dos direitos é um aspecto destacado pela Técnica de Referência IV, que avalia a importância do SCFV para o conjunto do trabalho desenvolvido com as famílias. Ela destaca que o CRAS foi mais participativo quando a secretaria ofertava os cursos e as oficinas, motivo pelo qual diminuiu a participação das famílias, em especial das crianças e adolescentes. Outro fator identificado em relação à queda da participação, é o corte do lanche diário para as oficinas, que para ela é um direito dos usuários.

Quanto ao alcance dos usuários na participação das atividades grupais e comunitárias, destacam-se alguns depoimentos das usuárias:

Aqui no CRAS a gente teve cursos de violão, de artesanato, de bolo, de doce, de pintura, de crochê, de bordado para a terceira idade. No salão temos as reuniões para nós da terceira idade, os bailões, o CRAS Folia no Carnaval, a festa de São João, na semana de Natal fazemos arranjos natalinos. Qualquer coisa que precisamos, corremos aqui. Aqui é uma boa referência, não troco esse por outro lugar, estou muito contente aqui. Aqui encontrei alegria, força de viver, força de vontade. Aqui encontramos pessoas amigas que acolhem, na vida da pessoa idosa é uma terapia pra cada ser humano que frequenta aqui. Eu valorizo muito, se não fosse esse CRAS do Cachoeirinha não sei como eu estaria. Conheço uma pessoa que não ria, estava de cabeça baixa, não contava piada, depois que começou a frequentar, a gente conta piada, a gente faz exercícios, alongamentos, brincadeiras. Gente, isso aqui se tivesse todos os dias, a gente participava porque é muito bom. Os passeios, os piqueniques, meu Deus do Céu, isso é muito bom. (Usuária IV).

A usuária relata com detalhes as atividades de convivência que participa e os resultados satisfatórios para a vida de quem frequenta, em especial das pessoas idosas. Observa-se, nesse depoimento, que na opinião da entrevistada há o fortalecimento dos vínculos pessoais, comunitários e sociais, o fortalecimento dos laços de pertencimento, bem como a melhoria das capacidades e potencialidades, adquiridas na participação das atividades

desenvolvidas. A idosa entrevistada expressou a relação de vínculos com os outros idosos que frequentam o grupo, a alegria e satisfação de viver são aquisições dos SCFV. Os vínculos sociais são importantes na vida das pessoas, visto que contribuem na melhoria de seus projetos pessoais e sociais e da vida em sociedade.

O relato afirma as aquisições da usuária, na Tipificação dos Serviços Socioassistenciais de “Vivenciar experiências de ampliação da capacidade protetiva e de superação de fragilidades sociais”. A usuária encontra lá os serviços com qualidade, afirmando que o CRAS oportuniza “Ter acesso a serviços de qualidade, conforme demandas e necessidades” (BRASIL, 2009a, p. 14).

A Técnica de Referência II observa que a equipe que trabalha com o SCFV é insuficiente e torna-se necessário ter perfil para realizar o trabalho com grupos.

Penso que a equipe que atua com SCFV não é suficiente e deve ser formada por profissionais que gostam de trabalhar com pessoas em situação de vulnerabilidade e que entendam sobre política pública. Tem que gostar de fazer dinâmicas de grupo, tem que ter perfil e habilidade em trabalhar com grupo. Os idosos e as mulheres participam mais. Quanto aos homens, penso que a assistência social deveria dar mais ênfase, pois são as mulheres que buscam mais atendimento. Entre as crianças e adolescentes é mais equilibrada a participação dos meninos e meninas. Para mim, a não participação dos homens é cultural, as mulheres sempre participam mais que os homens, que também não conseguem participar em horário comercial. Poderia se repensar o horário do atendimento do CRAS, pensar em equipes exclusivas para atender nos finais de semana e à noite. (Técnica de Referência II).

O trabalho realizado em grupos auxilia no fortalecimento dos vínculos sociais comunitários e é na participação em grupos que se forma a identidade social. A entrevistada analisa o dever de incluir todas as faixas etárias. Ela afirma que há mais participação dos idosos e mulheres, sendo que seria necessário que a secretaria repense o horário de atendimento do CRAS, com a intenção de que os homens da mesma forma consigam participar. Em horário comercial os homens não conseguem frequentar por estarem trabalhando. Da mesma forma as mulheres empregadas, em horário comercial, não conseguem frequentar as atividades desenvolvidas no CRAS. Desse modo, a Técnica afirma que se tivessem atividades à noite ou no final de semana, poderia dar oportunidade a essas pessoas de participar.

A **Segurança de Renda** é, segundo a NOB/SUAS, uma oferta de auxílios financeiros em caráter continuado, na forma de Transferência de Renda pelo Estado, aos cidadãos que não estão incluídos na proteção da Previdência Social e que apresentam vulnerabilidades e riscos sociais e/ou vulnerabilidades próprias decorrentes do ciclo de vida, por exemplo, os

idosos e pessoas com deficiência sem condições financeiras de prover o sustento (BRASIL, 2012 a, p. 17).

Na esfera Federal o governo financia o Programa Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada à pessoa idosa e com deficiência e, no Estado do Mato Grosso do Sul, o programa de transferência de renda iniciou sendo denominado, “Bolsa Escola”, no governo de José Orcírio Miranda dos Santos, e o governo de André Puccinelli mudou sua nomenclatura para Programa “Vale Renda”.

A gestão local do Programa Bolsa Família é realizada na Central do Cadastro Único do Município, que tem por finalidade realizar o cadastro e a atualização cadastral no sistema criado pelo governo Federal. Os CRAS e outras unidades assistenciais acolhem a demanda, tanto para cadastramento como para atualização cadastral, sendo que em cada unidade possui um técnico de nível médio para realizar esse trabalho. A orientação quanto ao cumprimento das condicionalidades é feita na unidade em atendimentos particularizados e de forma coletiva, pelo menos uma vez ao mês, em reuniões socioeducativas com as famílias beneficiárias.

As condicionalidades são relacionadas à permanência das crianças e adolescentes de seis a dezessete anos na escola, monitorada mensalmente pela escola onde o aluno frequenta. A família tem que, obrigatoriamente, se fazer presente na Unidade Básica de Saúde, para monitoramento da saúde das crianças quanto ao peso, altura e vacinação, e acompanhamento das mulheres gestantes.

Em seguida, a técnica de referência manifesta sua opinião em relação ao Cadastro Único e Programas de Transferência de Renda e benefícios Bolsa Família e Vale Renda.

Ao atender as famílias, encaminhamos para o Cadastro Único e, a partir do cadastro, o próprio sistema vai selecionar as famílias que estão em perfil para receber. O vale renda, infelizmente, não temos acesso, até tentamos fazer encaminhamentos, mas a equipe que opera o vale renda não tem esse diálogo. Tivemos uma perda grande do benefício bolsa família, muitas pessoas que tinham perfil ficaram muito tempo sem receber. Agora mudou um pouco com o benefício emergencial, mas nós tivemos dificuldade na orientação, devido que esse benefício não passou por nós. (Técnica de Referência II).

A técnica de referência II revela a importância do Cadastro Único como ferramenta, banco de dados onde as famílias estão inseridas, contudo, ele é de comando federal e a equipe técnica municipal não tem gestão sobre a definição em relação a quem receberá o benefício. Só consegue inserir dados no cadastro. E em relação ao benefício Vale Renda, alega que não existe gestão municipal, ou seja, não existe integração entre esse benefício e a equipe



municipal. O Estado mantém uma equipe exclusiva que faz a gestão de tal benefício, sem parceria municipal, prática que fere o pacto federativo e desrespeita a esfera municipal.

Com relação ao Programa Bolsa Família, ela lamenta as perdas do benefício de famílias com perfil para receber, ou seja, o Governo Federal gradativamente está retirando famílias do benefício. A técnica avalia a importância do benefício emergencial nesse momento de pandemia do Novo Coronavírus que atinge o País. Ela, inclusive, alega que o CRAS não participou nem da seleção, nem do monitoramento de tal benefício.<sup>29</sup>

Outros trabalhadores entrevistados, ademais, emitem sua opinião sobre a segurança da renda:

A renda é muito importante porque dá um mínimo de qualidade de vida pra família, para aquela pessoa que está em vulnerabilidade, em desproteção porque está sem renda ou na extrema pobreza ou deficiente. Então é importante para autonomia, para decidir o que ela faz com aquela renda, né, mesmo mínima impacta na melhoria da qualidade ele vida. (Técnica de Referência III).

Quando a assistência social foi garantida pela Constituição Federal, como direito do cidadão, afiançando a segurança de renda mensal, foi fundamental um avanço, pois, antes, só recebia renda quem contribuía com a Previdência Social. (Técnica de Referência IV).

Vejo a importância dos benefícios de renda, pois a família sai da relação de dependência, do favor, a própria família pode definir o que vai comprar. Não sabemos em nosso território quantas famílias recebem o BPC, bolsa família e vale renda e esse dado da vigilância está nos faltando. (Técnica de Referência II).

A equipe avalia positivamente a oferta do benefício de renda às famílias, um avanço instituído em lei na forma de direito. A técnica de referência III afirma a importância da renda para a superação da vulnerabilidade por motivo da ausência de renda, bem como para a autonomia e melhoria da qualidade de vida da família.

As técnicas relatam que não dispõem dos dados de quantas famílias do território estão incluídas no Programa Bolsa Família, BPC e Vale Renda. Constatou-se que a unidade não tem nenhuma pessoa responsável exclusivamente para a vigilância socioassistencial e o banco de dados do Cadastro Único é uma ferramenta ideal para auxiliar no monitoramento dos dados, mas que está sendo subutilizado.

A trabalhadora IV analisa que o acesso à renda é um direito, um avanço da proteção não contributiva, conquistado pela Política de Assistência Social.

Com relação ao BPC, vejo que é um benefício que auxilia e muito a família, mas acho que ainda impera na questão da burocracia, mas em nível nacional. Nós

---

<sup>29</sup> Esse benefício é classificado como benefício eventual e não possui caráter continuado, ele será melhor caracterizado em seguida, no eixo da Segurança de Apoio e Auxílio.

conseguimos reunir todos os critérios para a pessoa, mas ela não acessa o direito, pois há uma burocracia muito grande. Acompanho alguns casos de idosos que damos entrada ao benefício há mais de dois anos e até hoje não liberou, a perícia do INSS não aprova os casos nem por deficiência. A renda traz autonomia, a pessoa pode escolher o que adquirir. (Técnica de Referência I).

Por fim, a técnica de referência I afirma a importância da renda obtida pelo BPC às pessoas idosas e com deficiência, para a autonomia das famílias, e avalia de forma negativa a burocracia que essas pessoas enfrentam para acessar o benefício, via o INSS. De acordo com ela, há, por parte dos peritos, dificuldade em aprovar o benefício.

Em seguida, algumas usuárias entrevistadas igualmente emitem sua opinião quanto à segurança de renda.

Eu recebo o Bolsa Família há bastante tempo, mas quando entrei no trabalho, eles me cortaram, e agora eu fui selecionada para receber o auxílio emergencial, e eu já recebi três parcelas, agora parece que vai baixar o valor. Essa renda é muito importante, ainda mais agora que comecei a mexer na minha casa, que era só duas peças e o banheiro e eu iniciei a construir. Quando meu filho mais velho faleceu em acidente de trabalho, faz um ano e sete meses, aí peguei um dinheiro, onde eu comprei geladeira, comprei máquina de lavar, centrífuga, fiz o muro e iniciei essa reforma. Aí o dinheiro acabou e agora a igreja vai me ajudar a concluir. Eu tirava setecentos reais no meu trabalho, mas agora estou desempregada e se tivesse os trezentos do Bolsa Família já ia ser uma ajuda. Meu amor trabalha em obra, e quando chove não recebe nada, ele vai de bicicleta, é longe. (Usuária III).

Não recebo mais o Bolsa Família, foi cortado quando meu filho mais velho conseguiu um trabalho. Depois ele casou e eu não consegui mais. Hoje sou separada e vivo só com meu filho de 14 anos. Estava empregada, mas com a pandemia fui dispensada. Como na época do auxílio emergencial ainda recebia o seguro-desemprego, eu não consegui o auxílio. Hoje estou fazendo algumas diárias, mas não é suficiente, se não fosse o auxílio do CRAS eu não sei o que seria de mim. (Usuária V).

As duas entrevistadas relatam que recebiam o benefício e que o mesmo foi de grande auxílio, mas que em algum momento da vida familiar deixaram de recebê-lo por saírem do perfil, todavia, quando novamente necessitaram, não conseguiram mais ser incluídas. A usuária III declara viver em insegurança de renda, devido ao esposo trabalhar na informalidade e não possuir renda fixa. No momento da entrevista estava recebendo o benefício emergencial em razão da pandemia da Covid-19, porém está temerária em relação a quando esse benefício for encerrado, sobre a manutenção da sobrevivência da família.

A usuária VI declara:

Eu recebo 169 reais do Bolsa Família e não consegui o benefício emergencial, pois ainda estou afastada porque quebrei minha perna em acidente de moto. Meu auxílio foi cortado e não consigo voltar a trabalhar até minha perna não sarar. Tenho quatro filhos e sou separada e por isso tive que morar novamente com meus pais, tá difícil, o ex-marido não ajuda em nada. Meu pai bate nas crianças e em mim, mas eu tenho

que ficar lá, não tenho casa. Fiquei com depressão, não queria mais viver, aí eu procurei o CRAS para pedir ajuda, minhas crianças também participam aqui, para mim o CRAS é minha família. Agora aguardo uma casa e as meninas aqui estão me ajudando a conseguir.

A usuária VI revela estar passando por situação de extrema pobreza devido à insuficiência de renda. Mesmo com quatro crianças, recebe apenas 169 reais, o que é insuficiente para garantir a sobrevivência, já que se separou do marido e ela é a única provedora da família. Ainda tem problemas graves de saúde que a impedem de trabalhar, assim como, não possui moradia, tendo que viver sob o teto dos pais, onde, inclusive, ela e seus filhos sofrem violência. Nesse caso, o ideal seria a família receber a proteção de renda de pelo menos um salário mínimo mensal, bem como o apoio de outras políticas públicas, que lhe garantam moradia digna, saúde para seu tratamento e educação para as quatro crianças. Ela relata que está há pouco tempo sendo acompanhada pelo CRAS.

Verifica-se que mesmo sendo criados para ser de caráter continuado, os benefícios de Transferência de Renda sofrem interrupção em todo momento, por parte do Governo Federal. O Ministério da Cidadania utiliza o sistema do CadÚnico que contempla as famílias somente pelos dados inseridos no mesmo, sem levar em conta a análise dos técnicos do CRAS. A impossibilidade da equipe em âmbito local selecionar as famílias que se encontram em extrema vulnerabilidade social, para o recebimento do benefício, é caracterizada como uma falha do benefício Bolsa Família.

O recurso transferido na forma de Bolsa Família é considerado insuficiente para a garantia da sobrevivência das famílias, na afirmação das entrevistadas. E o impedimento de a secretaria municipal gerir benefício Vale Renda desrespeita a gestão municipal da assistência social e não possibilita a integração entre serviços e benefícios.

O recurso do benefício de Renda Emergencial, ofertado nesse momento de pandemia devido ao Novo Coronavírus, possui caráter temporário e emergencial.

A **Segurança da Autonomia** se fundamenta nos princípios éticos e políticos relacionados à defesa da cidadania e da justiça social. Os serviços e benefícios ofertados no CRAS oportunizarão aos usuários vivências potencializadoras de participação cidadã. Dessa forma, o CRAS torna-se um espaço onde as pessoas expressam livremente suas opiniões, são incentivados a participar em todas as atividades e canais cooperativos, como fóruns, conselhos, movimentos sociais, organizações comunitárias, partidos políticos, dentre outros. Potencializar experiências que contribuam para a melhoria de projetos individuais, mas também coletivos. Estimular o aumento da autoestima, da autonomia e visando a

sustentabilidade ambiental e o fortalecimento das potencialidades. Espaço de incentivo ao conhecimento e acesso à cultura, dentre outras experiências que visam a emancipação dos usuários (BRASIL, 2009a, p. 14).

As técnicas de referência, ao falarem da segurança de autonomia, declaram:

No SCFV alguns mostram que são mais autônomos, sugerem mais, participam mais. No começo chegam tímidos, depois tem depoimento deles de autonomia, de superação, porque quando chegam ao CRAS, com o serviço de convivência eles adquirem mais autonomia. Tem outra situação, é que acaba tendo recaída, é um processo, mas a gente consegue visualizar e perceber isso, a diferença da convivência. Os idosos são mais protagonistas, é incrível, eles sugerem, eles pontuam o que pode melhorar quando não está bem né, são bem críticos. Com os adolescentes a gente tem um pouco de dificuldade até na participação deles, na assiduidade, no interesse e também o número de participação diminuiu. (Técnica de Referência III).

Protagonismo é o empoderamento, conhecer seus direitos, ser o ator principal de sua vida. O protagonismo vai sendo conquistado através das rodas de conversa, a pessoa chega quieta, com vergonha, mas ela vai ouvindo e sente vontade de falar sobre si mesma. Propiciamos o espaço de escuta e o usuário vai criando o vínculo com os profissionais e com a comunidade. (Técnica de Referência II).

Quem adere nosso acompanhamento sai renovada daqui, não estamos aqui pra julgar, mas para dar novas chances, não fechar as portas, não desistir do usuário, quando não desistimos, mesmo em longo prazo, tem pessoas que acompanhamos por dez anos, a vida das pessoas muda. Essa questão do protagonismo não é a curto, mas a médio e longo prazo. Temos canais de participação, como o Conselho Gestor do CRAS. Mas agora está sem apoio da gestão. Teve uma época em que o Conselho Gestor era mais atuante, era convidado a participar, hoje não tem mais a força que tinha antes, falta esse apoio de forma macro, que vem da gestão. No CRAS a gente chama, mobiliza, mas vejo que tem que haver mais motivação, ser mais reconhecidos como participantes da gestão local. (Técnica de Referência IV).

Com relação à aquisição da segurança de autonomia, a técnica de referência III destaca que acontece de forma gradativa entre os usuários que frequentam o SCFV, é um processo lento, sendo os idosos mais participativos. Revela a dificuldade maior na participação dos adolescentes. As atividades são espaços onde as pessoas expressam livremente suas opiniões, são incentivadas a participar, não são cerceadas pela equipe e são incentivadas a desenvolver suas capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania.

Já a técnica de referência II afirma que é nas rodas de conversa que se conquista, gradativamente, a participação e o alcance do protagonismo, e isso se dá na criação de vínculo entre os técnicos com os usuários. “É a participação que favorece 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” (BRASIL, 2012b, p. 17).

A trabalhadora IV analisa a importância de atitudes de não julgamento por parte dos técnicos de referência no acompanhamento dos usuários, tendo a consciência que a mudança

pode ser lenta, durar mais de dez anos. Ela revela a importância do Conselho gestor do CRAS, canal que propicia a participação e controle social, mas que não está sendo valorizado pela gestão. Espaços como o Conselho Gestor do CRAS, os Conselhos Municipais, as associações comunitárias, estimulam os usuários às experiências de melhoria da autoestima, autonomia e sustentabilidade e potencialidades.

A dimensão da autonomia está presente nos usuários sujeitos da pesquisa, a partir dos seguintes relatos:

Aqui no CRAS eu auxilio muito, dos dias de atividades, eu faço as roupas quando tem danças típicas, eu já dei cursos em anos atrás. Fiz parte do conselho gestor por muito tempo, participo da igreja, associação de bairro, até o ano passado eu fiz parte da COHAB dois e falei, vou deixar pros jovens, vou sair para vocês colocarem outros. Os jovens têm que entrar para aprender também, não é só o idoso. Aqui no CRAS eu não falto, é um compromisso que eu tenho. (Usuária IV).

E já fui presidente de bairro quando iniciou o Cachoeirinha, nós montamos um grupo. O prefeito doava lonas pretas para as famílias. Acompanhei o surgimento desse bairro. Eu já sofri muito e aprendi muito e posso auxiliar o que as meninas quiserem nesse CRAS. (Usuária I).

A usuária IV revela ser uma liderança. Já participou de canais de luta coletiva, como o Conselho Gestor do CRAS e Associação de Bairro. Na Unidade ela é uma presença atuante, auxiliando as oficinas, confeccionando roupas, demonstrando capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo, da cidadania. Já “conquistou maior grau de independência pessoal e qualidade, nos laços sociais” (BRASIL, 2012a, p. 17).

Já em relação à usuária I, ouvindo o conjunto todo do seu relato, observa-se que ela no passado tinha um maior grau de autonomia e independência, inclusive econômica, chegando a ser microempresária. A mesma afirma ter sido presidente de associação de bairro e demonstra possuir conhecimento de seus direitos, no entanto, assim que ficou doente, desempregada, e posteriormente separou-se do marido, teve que deixar a presidência. Atualmente, ela vivencia alto grau de vulnerabilidade devido à baixa renda e está tratando de uma depressão severa. Hoje depende dos benefícios assistenciais para sua sobrevivência. Ela revela que pode auxiliar as técnicas de referência, demonstrando “o desenvolvimento de capacidades e habilidades para o exercício do protagonismo e da cidadania” (BRASIL, 2012a, p. 17).

Quanto à segurança de autonomia, é possível constatar que o trabalho social com famílias, mediante as ações particularizadas, as oficinas com famílias, as ações comunitárias e os grupos de SCFV, favorecem o empoderamento, o protagonismo e a dimensão ético-política da justiça social. Não obstante, os usuários pesquisados demonstraram que vivenciam

experiências que contribuem para a promoção de projetos individuais mais do que os coletivos.

O desenvolvimento de projetos coletivos requer um passo a mais, que só é possível com maior grau de emancipação econômica, ou seja, a garantia de uma renda estável, moradia própria, condições boas de saúde, bem como de conhecimento e acesso à cultura.

A **Segurança de Apoio e Auxílio** está associada à segurança de sobrevivência, já conceituada no capítulo anterior, e é a oferta de bens materiais ou em valores financeiros, às famílias e indivíduos que estão submetidos a riscos circunstanciais, denominados auxílios eventuais (BRASIL, 2012a, p. 17). O auxílio é ofertado, em situações eventuais, de forma provisória e temporária, sendo que o próprio nome já revela. Também, em situações onde ocorrem calamidades públicas e emergenciais, como enchentes, deslizamentos, chuvas de granizo, vendavais, pandemias, dentre outros, de forma a deixar as famílias desprotegidas e em ameaça, com perdas materiais ou até de vidas humanas.

Nesses casos, o poder público tem obrigação legal de proteger as famílias, fornecendo apoio material, financeiro e acompanhamento técnico dos serviços. Dourados aprovou a Lei Municipal nº 4.143, de 18 de dezembro 2017, que dispõe sobre a concessão de Benefícios Eventuais, de forma temporária e não contributiva. Ela regula quais os benefícios que as famílias douradenses têm direito e podem ser reclamáveis judicialmente, em caso do não atendimento.

Importante ouvir a seguir, o que as técnicas de referência dizem em relação aos benefícios eventuais ofertados no CRAS Cachoeirinha.

A meu ver seria muito melhor se o valor da cesta básica fosse repassado na forma de cartão para a família, pois a renda favorece a autonomia e a própria família pode comprar o que precisa. A cesta pronta sempre são os mesmos itens. Hoje ofertamos aqui a cesta básica e a segunda via do RG e a segunda via dos outros documentos, temos parceria com os cartórios. Nesse ano, não recebemos cobertor e nem passagens para ofertar aos usuários. Vejo que deveríamos ter mais garantia de repasse dos auxílios eventuais. A meu ver, eles não podem ser interrompidos, existe uma lei municipal dos benefícios eventuais, mas não é cumprida. A demanda pelos benefícios é muita e não poder ofertar gera um estresse para nós profissionais, até problema de saúde mental, quando vemos a necessidade do usuário e não podemos ofertar. Sem oferecermos o básico para a família sobreviver, como vamos trabalhar com a família, não dá, né? (Técnica de Referência II).

Aqui são ofertadas as cestas de alimentos, cobertores, kit bebê e eventualmente eram ofertadas lonas, mas depende da situação de calamidade. Tem muitas pessoas que solicitam a cesta básica, até porque não têm renda. (Técnica de referência I).

As técnicas de referência acima citadas, definem os benefícios eventuais como um importante meio de sobrevivência das famílias, e revelam que no CRAS o benefício é

ofertado de forma descontínua e em número insuficiente, descumprindo-se com a legislação municipal. A técnica de referência II sugere que a Cesta Básica deveria ser substituída pelo formato de cartão, de modo a oferecer mais autonomia sobre o que a família comprar no supermercado. A falta e insuficiência desses benefícios causa desconforto aos profissionais que vivenciam as vulnerabilidades das famílias, e não conseguem protegê-las, mesmo que temporariamente. Isso, para ela, atinge a saúde mental dos trabalhadores. Ela conclui que é impossível realizar o trabalho social se a família está em extrema carência de alimentos, por exemplo.

Quanto aos eventos de calamidade pública e emergencial, as entrevistadas citaram apenas o auxílio emergencial destinado às famílias, por ocasião da pandemia causada pelo Novo Coronavírus. Essa pandemia atingiu a todos, desde março de 2020 até a presente data. Porém, o Governo Federal transferiu à Caixa Econômica Federal o repasse de tal benefício, sem a participação da Assistência Social, nem na seleção dos beneficiários, descumprindo com o pacto federativo ao não respeitar os municípios e não valorizar a Assistência Social como política responsável pela oferta os benefícios eventuais. As famílias não puderam ser auxiliadas pelo CRAS quanto à inclusão nesse auxílio, tendo em vista que as técnicas não foram designadas para essa função. Esse ato demonstra, por parte do governo federal, viés eleitoreiro e descompromissado com a assistência social e toda a estrutura organizada no SUAS.

Das seis usuárias entrevistadas, apenas uma não estava nos critérios para receber os benefícios eventuais, ela é aposentada e recebe recursos financeiros suficientes para prover sua subsistência. As demais, já necessitaram em algum momento, ou necessitam, de forma permanente, de tal auxílio, o que fora demonstrado em alguns depoimentos:

Sempre que eu precisava de uma cesta, foi poucas vezes que me deixaram sem, porque não tinha mesmo. É muito difícil a pessoa não ter um feijão, um arroz para pôr na panela. Recebia sempre quando tinha, os alimentos da Mesa Brasil. Antes, quando eu fumava drogas, eu pedia nas casas. As pessoas acham que a gente se acostuma pedir, hoje eu não peço mais, não tenho mais coragem, a gente leva tanta coisa na cara: vai pedir para o prefeito, para seu marido. A pessoa drogada ela perde a vergonha, ela perde tudo, ela pede mesmo. Agora com esse auxílio da pandemia no valor de mil e duzentos, consigo pagar as contas, ir à padaria comprar pão, leite, eu compro alimentos com esse dinheiro. (Usuária III).

O CRAS é uma mãe para as famílias, e na hora que mais precisei eu fui ajudada com cesta básica, cobertor, legumes e verduras. Não recebo a cesta por ter amizade com a coordenadora, mas porque preciso. (Usuária V).

Após eu sofrer acidente e ficar sem emprego, eu vim para o CRAS procurar auxílio. Fui bem recebida, eu já estava entrando em depressão com um monte de crianças e o pé machucado, aí uma menina do posto de saúde me indicou o CRAS. Recebi até agora quatro cestas básicas. O auxílio emergencial eu não consegui e acho que

muitos que estão recebendo nem precisam, basta não estar registrado que recebem. Eu conheço meu vizinho que é pedreiro, ganha muito e recebe esse auxílio. Eu que preciso não recebo. Ele falou rindo para mim que esse dinheiro ele usa pra beber (Usuária VI).

No depoimento da usuária III, é possível identificar a importância do benefício eventual na vida da família. Quando ela passou a receber do CRAS o alimento, não precisou mais pedir nas casas, fato relatado por ela como condição humilhante. Ela reconhece que às vezes pedia e o CRAS não tinha o benefício para ofertar, o que é irregular a descontinuidade. No caso dessas famílias, o fato de procurar o serviço pelo motivo da falta de alimento, fez com que tanto ela e sua família permanecessem em acompanhamento por muito tempo, sendo que, já demonstrado em depoimentos anteriores, ela conseguiu se libertar das drogas e atingir outro patamar de responsabilidade na educação dos filhos, em conjunto com o marido.

Quanto ao benefício emergencial, ela faz uma crítica em relação aos critérios de seleção adotados pelo atual governo federal. Se a seleção fosse realizada a nível local, por meio dos CRAS, poderia haver melhor controle na seleção, atendendo pessoas em situação de vulnerabilidade social.

O Capítulo Terceiro apresentou com mais detalhes o campo da pesquisa, as características do território onde o CRAS está localizado, vulnerabilidades e potencialidades. É no CRAS que se materializa a oferta das seguranças socioassistenciais e que se desenvolve o trabalho social com as famílias. Constatamos, através da pesquisa, que esse território de vasta abrangência é onde se reproduzem as desigualdades e a exclusão social. É lá que a população necessita da presença do Estado nas políticas públicas. No que diz respeito à assistência social, o CRAS é a principal referência onde a população acessa os serviços, benefícios, programas e projetos e torna-se a porta de entrada para outras reivindicações da comunidade em relação às demais necessidades sociais.

Nesse capítulo buscou-se demonstrar nas citações e análise de partes das entrevistas, no acesso a documentos técnicos, nos relatórios e através da observação *in loco*, o alcance das seguranças socioassistenciais aos usuários. Os apontamentos citados nas entrevistas e demais documentos, serviram como aspectos relevantes de análise, onde foi possível confrontá-los com o que dizem as normativas da assistência social, bem como com as principais teorias defendidas pelos(as) autores(as) pesquisados(as), que serviram de referência nessa dissertação.

Em seguida, nas considerações finais, os resultados de pesquisa serão mais bem detalhados.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação teve como objetivo o estudo sobre as ofertas das seguranças socioassistenciais a partir do trabalho social desenvolvido com famílias no CRAS Cachoeirinha, Unidade Pública Estatal. Buscou-se compreender os padrões de proteção social, se são ofertados serviços e benefícios de forma contínua, se existem padrões de qualidade, as aquisições dos usuários ao acessar as seguranças, se a gestão mantém o financiamento adequado na garantia de estruturas dignas de trabalho e educação permanente dos trabalhadores, se a equipe técnica é suficiente para suprir a demanda do território onde o CRAS é referenciado.

A presente pesquisa apresenta um histórico da evolução da Assistência Social, Política Pública que garante direitos, por intermédio das seguranças socioassistenciais. Buscou-se demonstrar, ao longo da pesquisa, que esse conjunto de direitos se materializa na oferta de serviços públicos, benefícios, programas e projetos de proteção social básica e especial, de responsabilidade estatal, com caráter universal, não na forma de benesse, mas com respeito ao usuário da assistência social, detentor de proteção social, com fundamento na dignidade humana, promovendo suas capacidades e autonomia.

Constatou-se, a partir do consenso entre os(as) autores(as) estudados(das), que o Capitalismo é responsável por gerar a exploração do trabalho, onde os trabalhadores ofertam sua força de trabalho numa condição de exploração. Surgem, nesse sistema, as múltiplas faces da questão social provocadas pela desigualdade: a pobreza e discriminação social, étnica e racial, o preconceito, a negação do direito, dentre outras.

Verificou-se que o Estado Capitalista Liberal é necessário para defender os interesses das classes dominantes com suas bases intocáveis, o lucro e da propriedade privada. As políticas sociais, no contexto do Estado Capitalista, são conquistas dos trabalhadores e acontecem no âmbito da luta de classes. É no campo de luta que as políticas sociais são implementadas pelo Estado, visando seu caráter protetivo, onde os trabalhadores reivindicam do Estado, melhores condições de vida e a garantia dos direitos sociais. Os defensores do sistema econômico capitalista, por sua vez, lutam pela redução do papel do Estado e pela privatização do patrimônio público, em busca do acúmulo do capital.

Ficou evidente que, mesmo com a implantação das políticas sociais pelo Estado, os fundamentos do capitalismo não são colocados em choque, ou seja, a defesa do lucro e da

propriedade. Constatou-se que nos países onde predomina o modelo de Estado Capitalista Liberal, aprofundam-se as desigualdades sociais e as políticas sociais não atingem a universalidade, mesmo garantidas em lei, como é no Brasil a Seguridade Social. A proteção social assume nesse modelo de Estado o caráter seletivo, incluindo apenas parcela da população em situação de pobreza, impossibilitando o alargamento da perspectiva da universalização de direitos.

Identificou-se que o Estado brasileiro assumiu tardiamente a responsabilidade estatal na condução da política de Assistência Social, transferindo essa responsabilidade às entidades privadas (filantrópicas) de Assistência Social. Desse modo, mesmo ela se tornando política pública de direito, garantido na Constituição Federal e demais legislações que a sucederam, como proteção social não contributiva, pesa sobre a Assistência Social a histórica vinculação com a filantropia, e legado do assistencialismo, voluntarismo e desprofissionalização.

Compreende-se que a pobreza no Brasil tem vinculação com o sistema escravagista dos negros e dos indígenas, desde o período colonial, com as Oligarquias dominantes que concentram as terras, a renda e o poder político. Destarte, os trabalhadores da Assistência Social para intervir de forma eficaz, sem discriminação, necessitam fazer uma leitura crítica da realidade, entendendo as relações entre a desigualdade econômica e pobreza, desigualdade racial e pobreza, e discriminação racial e de gênero, na história da formação do povo brasileiro.

Na mesma direção observou-se que a Assistência Social no Brasil, longe de ser direito do cidadão, surge como negação do direito, prática clientelista e de favor, na abordagem individual, sem levar em conta o contexto dos sujeitos coletivos, numa perspectiva de culpabilizar o pobre pela sua pobreza.

A pesquisa demonstrou que a conquista da Assistência Social, na lógica do direito, perpassa um longo tempo no Brasil, e surge com o movimento de redemocratização, no pós-Ditadura Militar, onde a sociedade tenciona pelas mudanças do Estado, exigindo que fosse mais protetivo, mais democrático e descentralizado.

É a partir da Constituição Federal de 1988, que a Assistência Social integra a Seguridade Social Brasileira e é regulamentada no formato de Política Pública, inicialmente na LOAS e materializada na Política Nacional de Assistência Social, rompendo com as velhas práticas pautadas no favor. Desse modo, passa a ser compreendida na lógica do direito dos cidadãos, assegurando a prestação de serviços e benefícios assistenciais, garantindo-lhes a proteção social, em territórios de maior vulnerabilidade, em conjunto com as demais políticas públicas sociais.

O modelo de gestão descentralizado e participativo é assumido pela Assistência Social no Brasil, estando proposto desde a Constituição Federal e, posteriormente, a com regulamentação da LOAS, mas se torna efetivo com a criação do SUAS. É a partir da criação do Sistema que se padronizam os serviços de proteção social básica e especial, em todos os municípios, superando dessa forma as ações fragmentadas, descontínuas e sem profissionalização. Constatou-se que essa nova lógica de gestão requer competência técnica e política dos gestores municipais.

Verifica-se, ainda, com base nas referências bibliográficas, que nem todos os municípios brasileiros, mesmo com a base sólida da criação do SUAS, conseguiram integralmente superar o histórico das primeiras-damas no comando da Assistência Social, de práticas assistencialistas, de ações pautadas no improviso, das ações pontuais, sem planejamento. Esse fator evidencia a fragilidade desse Sistema, que resiste aos ataques e sucateamento enfrentados nos últimos cinco anos no Brasil, governados por presidentes ultraconservadores e defensores do liberalismo econômico, sem compromisso com as políticas públicas sociais.

Na mesma direção verifica-se, por parte do atual Governo Federal, a retirada dos direitos dos mais pobres, que por meio das reformas da Previdência Social, da Reforma Administrativa e da redução drástica no financiamento da Assistência Social com a regulamentação da Emenda Constitucional nº 95, congela gastos das áreas sociais por vinte anos. Fatores estes, que impulsionaram o crescimento da pobreza no Brasil, o que é possível ouvir nos noticiários dos jornais, quase que diariamente.

Um dos principais desafios na luta pela afirmação da Assistência Social, Política de Proteção Social não contributiva, é a emancipação e empoderamento dos usuários, a fim de que possam ser protagonistas no atendimento que recebem e na defesa dessa Política Pública.

Os relatórios de gestão da Secretaria de Assistência Social demonstram que em Dourados, desde o ano de 2001, a gestão da Assistência Social foi realizada por técnicos da área, fazendo gradativamente a transição do modelo assistencialista, para uma gestão qualificada e profissionalizada. Desse modo, pôde-se constatar com a presente pesquisa que Dourados passou a ser referência de gestão na política de Assistência Social, após a implantação do SUAS.

A seguir, serão demonstrados os elementos da realidade do município de Dourados, tendo o foco de ação a oferta dos serviços e benefícios no CRAS Cachoeirinha, pormenorizados ao longo desta dissertação, em especial no capítulo III, os quais serão agora retomados, de forma agrupada, com a finalidade de explicitar o objeto de pesquisa,

relacionado às aquisições dos usuários por meio da oferta das seguranças socioassistenciais, à luz do conjunto de legislações que norteiam a Política de Assistência Social.

Serão apontados os traços e tendências identificados na pesquisa:

– O **Território de Abrangência do CRAS Cachoeirinha** está localizado na região periférica de Dourados e é responsável pelo atendimento de até cinco mil famílias em situação de risco e vulnerabilidade. O território compreende 37 bairros e está dividido por uma rodovia movimentada, fator que dificulta o acesso da população, devido à distância e o risco ao atravessar a BR 463. Ressalta-se, ainda, que a secretaria, em 2018, ao fechar o CRAS Central, designou mais 15 bairros a serem referenciados ao território do CRAS Cachoeirinha, tornando a equipe técnica mínima, insuficiente no atendimento das demandas. Dessa forma, conclui-se que é necessária a ampliação da equipe daquele CRAS, bem como a implantação de equipe volante para o atendimento dos bairros em que as famílias não acessam o CRAS, devido à distância. A equipe de referência do CRAS alega estar com sobrecarga de trabalho e reivindica mais assistentes sociais, psicólogos, dentre outros profissionais também de nível médio.

– Quanto ao **Trabalho Social com Famílias** realizado no CRAS, levantou-se a forma com que a equipe realiza o planejamento das atividades, ficando visível a metodologia desenvolvida e os passos seguidos no fortalecimento da função protetiva da família, tendo em vista a prevenção de ruptura dos vínculos familiares e comunitários.

Dessa forma, fica evidenciado que a equipe, mesmo verbalizando que sente dificuldade no aprimoramento da vigilância socioassistencial e insuficiência de formação continuada, busca seguir as diretrizes inscritas nas orientações técnicas do PAIF. Foi possível nas entrevistas e nos relatórios mensais de atendimento, identificar que é realizada a acolhida, os atendimentos de forma particularizada, as oficinas com famílias, as ações comunitárias e os encaminhamentos, passos a serem seguidos no trabalho social com famílias. Dessa forma, nos dados levantados, constatou-se que a equipe entrevistada se empenha em levar em consideração os pressupostos éticos nos procedimentos, demonstrando nas entrevistas ter conhecimento teórico-metodológico e técnico operativo. Importante constar que nem todos os membros da equipe se dispuseram em conceder a entrevista, para o levantamento dos dados de pesquisa.

Da mesma forma, de acordo com o que foi constatado, os dados indicam que a atuação contribuiu para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, bem como no reconhecimento dos direitos dos usuários, de forma a assegurar as ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. A equipe manifestou ter conhecimento do papel do Estado, principal

responsável pela manutenção dos serviços e benefícios assistenciais. Por fim, os dados apontam que a equipe não detalha de forma descritiva o Plano de acompanhamento familiar, fator que dificulta o monitoramento dos objetivos e metas no processo de acompanhamento até o desligamento da família.

– A pesquisa identificou que a **Vigilância Socioassistencial** é fundamental no planejamento, execução, monitoramento e avaliação dos serviços e benefícios socioassistenciais ofertados no CRAS. Da mesma forma, as funções da Assistência Social, Proteção Social, Defesa de Direitos e Vigilância Socioassistencial estão interligadas, sendo que a proteção social acontece na esfera da defesa de direitos, da mesma forma que monitorar indicadores de vulnerabilidade é fundamental na priorização das atenções da política de Assistência Social.

No que diz respeito a essa função, constatou-se que a Secretaria de Assistência Social de Dourados/MS necessita fortalecer sua capacidade de gestão, implantando equipes exclusivas responsáveis pelo setor da Vigilância Socioassistencial, tanto na gestão quanto nas unidades descentralizadas. É importante compor essa equipe, preferencialmente, com profissionais como: sociólogos, assistentes sociais, psicólogos, estatísticos, dentre outros.

Os dados demonstram a obrigação da produção, análise e utilização das informações na qualificação da atuação técnica dos profissionais que atuam no CRAS. É necessário conhecer a dinâmica dos territórios, as vulnerabilidades e desproteções que estão vivenciando as famílias e a comunidade em geral, priorizando as ações. Sugere-se que a secretaria atualize anualmente dos dados que compõem o Diagnóstico Socioterritorial, fator imprescindível da vigilância socioassistencial.

Dessa forma se sugere a realização do Mapa Falado nos territórios dos CRAS. Esta técnica de levantamento das vulnerabilidades e potencialidades do território pode ser elaborada em conjunto com os usuários, lideranças e membros da rede de assistência social que participam e contribuem significativamente para o olhar da realidade, identificando as proteções e desproteções.

A pesquisa, ademais, identificou a importância de mapear todas as famílias que recebem os benefícios assistenciais de renda, tanto as que recebem a renda do Programa Bolsa Família como as que recebem o Vale Renda e o Benefício de Prestação Continuada. Da mesma forma, mapear as famílias em acompanhamento pelo CREAS, devido às situações de violação de direito vivenciadas.

O Relatório Mensal de Atendimento foi criado para avaliar a política, acompanhar e aprimorar as ações dentro de um determinado território. O que se constata, é que esse

instrumental não foi revisto pela esfera Federal, nem aprimorado. Desse modo, pode não estar sendo preenchido de forma correta e não gerando os dados necessários para demonstrar a eficácia do PAIF.

Por fim, a equipe levanta a urgência em se criar um sistema informatizado e interligado entre as políticas sociais, tendo em vista que qualifica a gestão dos serviços e benefícios, evita a sobreposição de ações e benefícios e agiliza o atendimento, da mesma forma com que a equipe técnica reivindica qualificação na área da vigilância socioassistencial.

– No que tange ao alcance dos usuários à **Segurança Socioassistencial da Acolhida**, a pesquisa apontou, a partir do que foi levantado, que o CRAS desenvolve a acolhida das famílias, em relação à infraestrutura na recepção, e nas salas para a realização da escuta qualificada, oficinas com famílias e atividades comunitárias. Os membros da equipe reivindicam da Secretaria a realização dos pequenos reparos no prédio, bem como a manutenção e substituição de equipamentos, o retorno do veículo exclusivo para a unidade e a manutenção da limpeza externa do prédio.

Fica evidente que os usuários se sentem acolhidos, a partir das expressões: “Aqui eu tive um acolhimento de pai e mãe, eu sou feliz aqui, eu nunca fui maltratada aqui.”; “Sempre me acolheram eu e meus filhos, me ajudaram, foram pessoas atenciosas.”; “Esse CRAS pra mim é a mãe e o pai da nossa comunidade.”. Pode-se constatar que a equipe toda do CRAS possui uma predisposição para acolher bem os usuários, com disposição, com alegria, tanto os que possuem nível fundamental como os de nível médio e os de nível superior.

– Com relação à **Segurança de Convivência Familiar e Comunitária**, identificou que o SCFV fortalece o caráter protetivo da família ao valorizar e fortalecer os vínculos familiares e comunitários. E nos relatos dos usuários, foi possível identificar que através da atuação técnica profissional, mediante o acompanhamento familiar, pelos trabalhos grupais e atividades comunitárias, os usuários fortaleceram sua autonomia, sua autoconfiança, a superação do isolamento, o reconhecimento dos direitos e, principalmente, a retomada do caráter protetivo da família.

Os relatos afirmaram que é no convívio com o grupo que os usuários descobriram suas potencialidades e o reconhecimento enquanto cidadãos. Verificou-se que atividades de convivência e a participação em grupos, conforme relatos, contribuem no fortalecimento dos vínculos pessoais e dos laços de pertencimento, na ampliação da autoestima e em maior envolvimento dos usuários com as causas coletivas, demonstrando o poder transformador da participação social, da cultura, da arte na vida das pessoas.

Transparecem nos relatos da equipe, as dificuldades enfrentadas na execução das oficinas: a falta de material pedagógico, a interrupção pela Secretaria de Assistência Social, das oficinas e dos cursos, bem como do lanche para os usuários. Esses, a partir do que fora constatado, são fatores que dificultam o trabalho com os grupos, impactando, inclusive, na redução do número de participantes adolescentes e jovens. Ficou evidente que a falta dos materiais e insumos necessários para a qualificação dos serviços é reflexo dos retrocessos que a política social vivencia no Brasil, visto no capítulo II. O atraso no repasse dos recursos por parte do Governo Federal impactou na gestão local, causando a precarização na prestação dos serviços socioassistenciais;

– Quanto à **Segurança de Renda**, os dados demonstram a extraordinária importância da mesma na garantia da sobrevivência das famílias, autonomia e superação da vulnerabilidade e riscos causados pelo desemprego e incapacidade relacionada ao ciclo de vida.

Os depoimentos revelaram alguns aspectos a serem levados em consideração em relação à oferta de renda: primeiro, que em relação ao benefício de Transferência de Renda, o Estado não cumpre o caráter continuado, conforme orienta a NOB/SUAS. Identificou-se que, na medida em que as famílias são desligadas, ao incluir novamente nos critérios, não conseguem recuperar o benefício, mesmo estando em situação de extrema necessidade.

Em segundo lugar, que o valor do benefício, de acordo com os relatos, é insuficiente e não garante a sobrevivência das famílias, e a falta de Gestão Municipal sobre quem deve ser incluído no benefício, causa injustiça em relação às famílias mais necessitadas, que não são incluídas.

Destaca-se como terceiro ponto que, em relação ao BPC, nos últimos anos há uma dificuldade de acesso ao benefício, que já é fruto da vontade manifesta da elite e governo brasileiro, em rever esse benefício, desvincula-o do salário mínimo, reduzindo o valor a ser repassado aos beneficiários. Com a reforma da Previdência, o governo anunciou medidas de ataque ao BPC e só não foi vitorioso devido à pressão sofrida pela sociedade e pelos partidos de esquerda. Nova alteração do BPC ainda encontra-se em discussão no Congresso.

O quarto aspecto observado é em relação ao benefício Vale Renda, que o Estado do Mato Grosso do Sul desrespeita os municípios. Cabe aos municípios, segundo a NOB/SUAS, a gestão local de serviços e benefícios e a gestão direta feita pelo Estado do MS, impede a articulação local entre serviços e benefícios, além de favorecer a sobreposição de benefícios, o que é injusto com famílias sem nenhuma proteção de renda, em situação de extrema pobreza, como é o caso de duas famílias entrevistadas.

Por fim, os ataques que as políticas sociais vêm sofrendo pelo atual Governo Federal, neoliberal, ultraconservador e comprometido com os interesses do capital, atinge os direitos sociais, reduzindo benefícios do Programa Bolsa Família e do BPC. Esses dados demonstram que, mesmo garantida em lei, a Assistência Social vivencia momentos de avanços e recuos na qualidade de Política de Proteção Social.

– Com relação à **Segurança da Autonomia**, os resultados da pesquisa demonstraram que o trabalho social com famílias, através das ações particularizadas, oficinas com famílias, ações comunitárias e grupos de SCFV e encaminhamentos, favorecem o empoderamento, o protagonismo e a dimensão ético-política da justiça social. No entanto, levantou-se que os usuários pesquisados vivenciam experiências que contribuem para a evolução de projetos individuais mais do que os projetos coletivos. Nesse sentido, identificou-se nas entrevistas com usuários, que o desenvolvimento de projetos coletivos requer um passo a mais, que só é possível com maior grau de emancipação econômica, ou seja, a garantia de uma renda estável, moradia própria, condições boas de saúde, bem como de conhecimento e acesso à cultura.

Das famílias pesquisadas, identificou-se que as que se dedicam a projetos coletivos de lutas, são as que possuem maior grau de conhecimento de seus direitos e maior empoderamento e consciência crítica. Dessa forma, se constatou que a extrema vulnerabilidade dificulta às famílias o alcance da autonomia e emancipação.

Ressalta-se, ainda, que o CRAS oportuniza espaços de participação social, com destaque para o Conselho Gestor do CRAS, onde duas usuárias pesquisadas já fizeram parte.

As entrevistas e relatórios das atividades demonstram que as ações comunitárias desenvolvidas no CRAS, reuniões socioeducativas, palestras, eventos comemorativos, ato público em defesa do SUAS, participação do evento anual denominado “*Show de talentos*”, dentre outros, favorecem momentos de participação cidadã, de acesso ao conhecimento dos direitos e sua defesa, alargamento da consciência crítica e iniciativas de reivindicação por melhorias dos serviços públicos no território. Esses eventos estimulam a participação em Conselhos, em movimentos sociais, fóruns, organizações comunitárias e partidos políticos. E, a partir do que fora contatado nas entrevistas com usuários, a participação favorece a promoção das potencialidades, da autoestima, autonomia e sustentabilidade.

– Por fim, na **Segurança de Apoio e Auxílio**, ressalta-se que tais benefícios atendem às necessidades de sobrevivência das famílias, expostas a riscos circunstanciais e são ofertados na forma de bens materiais ou em valores financeiros. Os dados revelam que, mesmo garantidos em lei municipal, há um desconhecimento dos usuários do conteúdo de tal lei. O benefício possui caráter temporário, provisório e excepcional, e deve ser prestado de



forma contínua, sem interrupção e constatou-se que em algumas épocas a secretaria interrompe a oferta, por exemplo, do auxílio alimentação e auxílio documentação. Da mesma forma, verificou-se que nem todos os benefícios garantidos em lei municipal são ofertados, como o auxílio natalidade.

Quanto à oferta do auxílio alimentação na forma de cestas básicas, as profissionais que participaram da pesquisa sugerem à gestão municipal, que faça a migração do formato da cesta básica, para um cartão do tipo vale alimentação, com o objetivo de oferecer à família mais autonomia sobre o que comprar, a partir da sua necessidade.

Com relação aos eventos de calamidades públicas e emergenciais, os dados revelam que aconteceram de forma esporádica, nos últimos anos. O último evento que está relacionado à calamidade pública e emergencial se trata da pandemia causada pelo Novo Coronavírus, que desde março de 2020 atinge a saúde das famílias brasileiras.

No que se refere à renda ofertada pela União às famílias brasileiras na forma de renda emergencial, por ocasião da crise sanitária provocada pela Covid-19, identificou-se que o Governo Federal transferiu à Caixa Econômica Federal o repasse de tal benefício sem a participação da Assistência Social na seleção e acompanhamento dos beneficiários, descumprindo com o pacto federativo. Isso porque o Governo Federal não respeitou os municípios e não valorizou a Assistência Social como política responsável pela oferta dos benefícios eventuais. As famílias não puderam ser auxiliadas pelo CRAS quanto à inclusão nesse auxílio, haja vista que as técnicas não foram designadas para essa função, no relato das mesmas.

No decorrer desta dissertação, o que se comprova é que a eficiência da gestão em Assistência Social requer vontade política, investimento público em planejamento da área, em equipes efetivas, com acesso à educação permanente, financiamento adequado na garantia de salários justos aos trabalhadores e equipamentos públicos de qualidade e bem equipados. Da mesma forma, o foco da atuação, deve ser o desenvolvimento dos usuários, com vista à sua autonomia e emancipação, que só serão possíveis por meio da viabilização de canais de participação e controle social, jamais mantidos na condição de tutelados ou subalternos. O empoderamento, a autonomia e o protagonismo do usuário, são o foco do trabalho profissional.

O SUAS possui instrumental de legalidade importante que foram construídos com muita participação de todos os agentes públicos, em todas as esferas de governo. Foi uma construção coletiva, fruto de muito debate e de experiências bem-sucedidas de gestão de serviços, programas, projetos e benefícios, dos diversos municípios brasileiros.

Com esta pesquisa foi possível perceber que o SUAS percorreu, neste curto espaço de tempo, um processo de afirmação, haja vista todo o conjunto de legislações aprovadas democraticamente, reforçando, com isso, o pacto federativo e a participação popular. O financiamento público alavancado pelos governos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pela presidenta Dilma Rousseff, protagonizou as ofertas das ações da política, garantindo o acesso dos usuários a serviços e benefícios assistenciais, superando um dos problemas mais emblemáticos do Brasil, a fome.

Esta pesquisa agregou conhecimentos sobre diversos aspectos, especialmente sobre os processos de trabalho e gestão da Assistência Social. As opiniões das trabalhadoras como atores fundamentais para a consolidação dessa importante Política Pública foram de extrema importância na pesquisa. De outro lado, percebeu-se o quanto é importante o respeito ao direito de acesso dos usuários às seguranças socioassistenciais. Fica evidente a obrigação do fortalecimento do papel do Estado na garantia da Proteção Social.

Hoje se percebe o avanço da pobreza no Brasil. Isso demonstra o dever dos governos defenderem um Estado forte, protetivo, competente, comprometido especialmente com as classes mais vulneráveis, com o combate a todas as formas de violação de direitos, com os princípios constitucionais, relacionados à dignidade humana, liberdade e justiça social.

Nesse sentido, as Políticas Públicas precisam de boas estruturas e uma rede de serviços que envolvam recursos humanos qualificados, com participação popular e articulação intersetorial, para alcançar seus objetivos. E, de forma prioritária, ampliar a cobertura da política, com recursos públicos que garantam o acesso aos benefícios e serviços de forma digna.

Compreender a importância da política de assistência social, direito do cidadão e dever do estado, significa respeitar as deliberações aprovadas pelos Conselhos e Conferências, espaços democráticos criados para esse fim.

Acredita-se que as diversas pesquisas que têm sido realizadas na área da Assistência Social, contribuem significativamente para seu avanço. Importante mencionar as(os) inúmeras(os) estudiosas(os) dessa área, e que diversas(os) aqui foram citadas(os), que contribuiu consideravelmente com este trabalho.

Espera-se com essa pesquisa colaborar para a reflexão e aprimoramento da Assistência Social, especialmente com o município de Dourados, que foi protagonista na gestão da área, especialmente no período mencionado no decorrer da pesquisa.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Maria Clara; EBERHART, Maria Fátima; RODRIGUES Karina Bastiani; SANTANA, Nilza de Jesus. A rede Socioassistencial do Território do CRAS Cachoeirinha. *In*: FERLA, Ledi (org.) **Revisitando a trajetória da Assistência Social em Dourados: a ruptura do favor na busca da consolidação do direito**. Dourados, MS: Editora Arandu, 2014.
- BACH, Ediana Mariza. Instâncias de Participação, Fiscalização e Controle Social da Política de Assistência Social. *In*: FERLA, Ledi (org.) **Revisitando a trajetória da Assistência Social em Dourados: a ruptura do favor na busca da consolidação do direito**. Dourados, MS: Editora Arandu, 2014.
- BARBOSA, Maria da Conceição Celestino; FERREIRA, Ivonete Laurinda; BACH, Ediana Mariza. A Assistência Social em Dourados como política de proteção social. *In*: FERLA, Ledi (org.) **Revisitando a trajetória da Assistência Social em dourados: a ruptura do favor na busca da consolidação do direito**. Dourados, MS: Editora Arandu, 2014.
- BATTINI, Odária (org.) **SUAS: Sistema Único de Assistência Social: em debate**. São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007. (Série Núcleo de Pesquisa – 9).
- BEHRING, Elaine Rosetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. 3. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2007.
- BRASIL. Casa Civil. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm). Acesso em: 11 jan. 2021.
- BRASIL. CNAS. **Resolução 17 de 20 de junho de 2011**. Disponível em: <https://www.normasbrasil.com.br/norma/?id=115112>. Acesso em: 14 jan. 2021.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. **Programa Bolsa Família**. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 11 jan. 2021.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Capacita SUAS, Caderno 1. **Assistência Social: Política de Direitos à Seguridade Social**, Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013a
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Capacita SUAS, Caderno 2. **Proteção de Assistência Social: Segurança de Acesso a Benefícios e Serviços de Qualidade**. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013b.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Capacita SUAS, Caderno 3. **Vigilância Socioassistencial: Garantia do caráter público da política de assistência social**. Centro de Estudos e Desenvolvimento de Projetos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Brasília: MDS, 2013c.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS/2004**. Brasília. 2005a

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS/2004**. Brasília. Reimpresso em 2013d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos do SUAS. NOB/RH/SUAS**. Brasília: 2011a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CRAS: Melhoria da Estrutura Física para o Aprimoramento dos Serviços. Orientação para gestores e projetistas municipais**. Brasília, 2011b

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social NOB/SUAS**. Construindo as Bases para a Implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: 2005b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica da Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília: 2012a

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas sobre o PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família**. Brasília, 2012 b. v. 2.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Brasília: 2009a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientações Técnicas – Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília, 2009b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **II Plano Decenal de Assistência Social 2016/2026. “Proteção Social para todos(as) os(as) Brasileiros(as)”**. Brasília: 2016.

CANDADO, Reginaldo; RAMOS, Antônio Dari. O envolvimento das Escolas Municipais em áreas Indígenas do Município de Dourados – MS no movimento da Constituinte Escolar. *In*: CARVALHO, Eliane Souza; PRZYLEPA, Mariclei; ARANDA, Maria Alice Miranda (org.). **Cenário da Gestão Municipal em Dourados – MS**. A Política Educacional no período de 2001 a 2008. Dourados MS: Editora UEMS, 2021.

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

COUTINHO, L. A terceira revolução industrial e tecnológica. As grandes tendências das mudanças. **Economia e Sociedade**, [s. l.], 69-87. 2016. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8643306>. Acesso em: 25 jun. 2020.

COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

DOURADOS. Prefeitura Municipal de Dourados/MS. **Lei Municipal do SUAS**, nº 3.783 de 23 de abril de 2014. Dourados, 2014.

DOURADOS. Prefeitura Municipal de Dourados/MS. **Lei nº 2.358 – Cria o Fundo Municipal de investimento social** – FMIS de 09 de setembro de 2014. Dourados, 2014.

DOURADOS. Prefeitura Municipal de Dourados/MS. Lei nº 3.715, de 23 de setembro de 2013. **Dispõe sobre a Criação dos Conselhos Gestores nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e dá outras providências**. Dourados, 2013.

DOURADOS. Prefeitura Municipal de Dourados/MS. Lei nº 4.143, de 18 de dezembro 2017. **Dispõe sobre a concessão de Benefícios Eventuais, de forma temporária e não contributiva**. Dourados, 2017.

FERLA, Ledi. Revisitando a Trajetória da Assistência Social em Dourados: a ruptura do favor na busca da consolidação do direito. *In*: FERLA, Ledi (org.) **Revisitando a trajetória da Assistência Social em dourados: a ruptura do favor na busca da consolidação do direito**. Dourados: Editora Arandu, MS, 2014.

FERLA, Ledi. Trajetória da Assistência Social em Dourados, MS. *In*: FERLA, Ledi (org.). **Assistência Social, Política de Gênero e Economia Solidária: garantindo direitos em Dourados**. Editor Nicanor Coelho. Dourados, 2008.

FLORENZANO, Modesto. Sobre as origens e o desenvolvimento do Estado Moderno no Ocidente. **Lua Nova** [on-line], 2007, n. 71, p. 11-39. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ln/n71/01.pdf>. Acesso em: 20 set. 2019.

FREITAS, Hélio. Vila Cachoeirinha; de favela sobre lixão a bairro com asfalto e esgoto. **Jornal Campo Grande News**, Campo Grande, 2015. Disponível em: <https://www.campograndenews.com.br/reportagens-especiais/vila-cachoeirinha-de-favela-sobre-lixao-a-bairro-com-asfalto-e-esgoto>. Acesso em: 2 jan. 2021.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2002.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, R. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**. São Paulo, Cortez/Celats, 1983.

IANNI, Octávio. **Raças e classes sociais no Brasil**. São Paulo: Ed. Civilização Brasileira, 1966.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ms/dourados/panorama>. Acesso em: 26 abr. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 1950/2010.

JACCOUD, Luciana de Barros. Política Pública e Oferta Privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. *In*: STUCHI, Carolina; PAULA, Renato; PAZ, Rosângela (org.). **Assistência Social e Filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

KOGA, Dirce. Territórios de Vivência em um País Continental. **Revista Serv. Soc. & Saúde**, Campinas, SP, v. 14, n.1, jan./jun. 2015 Disponível em: <file:///D:/Ferla/Downloads/8638899-Texto%20do%20artigo-9197-1-10-20150723.pdf>. Acesso em: 26 abr. 2021.

KOGA, Dirce. **Subsídios para delimitação do território de Proteção Social Básica/PSB do SUAS nos diferentes portes municipais, com enfoque nos territórios intraurbanos, a partir do estudo da concepção de território para a Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2015.

LARA, Camila de Brito Quadros. **O processo de Formação do Povoado de Dourados/MS. História e Memória (Final do século XIX – início do século XX)**. Disponível em: [http://www.encontro2016.ms.anpuh.org/resources/anais/47/1477515129\\_ARQUIVO\\_OPROCESSODEFORMACAODOPOVOADODEDOURADOS.pdf](http://www.encontro2016.ms.anpuh.org/resources/anais/47/1477515129_ARQUIVO_OPROCESSODEFORMACAODOPOVOADODEDOURADOS.pdf). Acesso em: 27 jan. 2021.

MARTINS, Valdete Barros. A Política de Assistência Social, as Seguranças afiançadas e o desafio do trabalho do Assistente Social. *In*: CBAS, 13. 2010, Brasília. **Anais [...]**. Brasília, 2010.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. 4. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2001.

MOREIRA, Marcelo Sevyabricker; SANTOS, Ronaldo Teodoro. **Cidadania Regulada e era Vargas: a interpretação de Wanderley Guilherme dos Santos e sua fortuna crítica**. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5667782/mod\\_resource/content/1/MOREIRASANTOS%20Cidadania%20regulada%20e%20a%20era%20Vargas.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5667782/mod_resource/content/1/MOREIRASANTOS%20Cidadania%20regulada%20e%20a%20era%20Vargas.pdf). Acesso em: 26 jan. 2021.

PARANHOS, Ranulfo *et al.* **Uma introdução aos métodos mistos**. Porto Alegre, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/v18n42/1517-4522-soc-18-42-00384.pdf>. Acesso em: 3 nov. 2019.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social: temas e questões**. 2. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2009.

PERISSINOTTO, Codato. Marx e seu legado para a teoria contemporânea. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**. BIB, São Paulo, n. 70, 2012. Disponível em: <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-70/822-marx-e-seu-legado-para-a-teoria-contemporanea-do-estado-capitalista/file>. Acesso em 22/06/2020. Acesso em: 22 jun. 2019.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o Socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

RIZZOTTI, Maria Luisa. A vigilância social na política de assistência social: uma aproximação conceitual. **SERV. SOC. REV.**, Londrina, v. 15, n. 2, p. 130-151, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://repositorio.londrina.pr.gov.br/index.php/menu-assistencia/diretoria-de-gestao-do-sistema-municipal-de-assistencia-social/gerencia-de-gestao-de-informacao/publicacoes-1/21972-a-vigilancia-social-na-politica-de-assistencia-social/file>. Acesso em: 26 fev. 2021.

RIZZOTTI, Maria Luiza. *O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão*. **Argumentum**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 174-188, fev. 2011.

DOI:<https://doi.org/10.18315/argumentum.v2i2.951>. Acesso em: 20 set. 2020.

RIZZOTTI, Maria Luiza; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida; PASTOR, Marcia. **Gestão de políticas social: território usado, intersetorialidade e participação**. Londrina: Ed. Eduel, 2017.

SANTOS PAULA, Renato Francisco (org.). **Gestão Pública e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Desenvolvimento e Questão Social. São Paulo: Ed. Livrus, 2014.

SEMAS. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Diagnóstico Socioterritorial de Dourados**. Dourados, 2016.

SEMAS. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão 2012**. Dourados, 2012.

SEMAS. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Relatório de Gestão Mensal de Atendimento do CRAS Cachoeirinha**. Dourados, 2019.

SEMAS. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Sistema de Planejamento do SUAS/Dourados: uma construção coletiva**. Dourados, 2016.

SILVEIRA, Jucimeire Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. *In: BATTINI, Odária (org.) SUAS: Sistema Único de Assistência Social em debate*. (Série Núcleo de Pesquisa – 9). São Paulo: Veras Editora; Curitiba, PR: CIPEC, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. *In: MDS. Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva*. Brasília, 2009.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo Brant (org.). **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão de análise**. 12. ed. São Paulo: Ed. Cortez, 2014.

VIEIRA, Kelly Cristina Silva. Da Vila Cachoeirinha para a Universidade Pública: um caminho de resiliência. *In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA*, 13., 2016, Coxim. **Anais [...]**. Coxim, MS, 2016. Disponível em:

[http://www.encontro2016.ms.anpuh.org/resources/anais/47/1478098283\\_ARQUIVO\\_DAVILACACHOEIRINHAPARAUNIVERSIDADEPUBLICAUMCAMINHODERESILIENCIA.pdf](http://www.encontro2016.ms.anpuh.org/resources/anais/47/1478098283_ARQUIVO_DAVILACACHOEIRINHAPARAUNIVERSIDADEPUBLICAUMCAMINHODERESILIENCIA.pdf). Acesso em: 28 jan. 2021.

YASBEK, Maria Carmelita. A Assistência Social na prática profissional: histórias e perspectivas. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 85, p. 123-132, 2006.

YIN, Roberto K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Ed. Bookman, 2001.