

“Uma rede socioassistencial furada”: os desafios para o trabalho assistencial em um município do sul de Minas Gerais sob a ótica de seus atores

JOÃO PEDRO MOREIRA COSTA

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALFENAS (UNIFAL-MG)

CLEUSIMAR CARDOSO ALVES ALMEIDA

UNIVERSIDADE VALE DO RIO VERDE (UNINCOR)

“UMA REDE SOCIOASSISTENCIAL FURADA”: OS DESAFIOS PARA O TRABALHO ASSISTENCIAL EM UM MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS SOB A ÓTICA DE SEUS ATORES

INTRODUÇÃO

A política de assistência social faz parte da chamada seguridade social, ao lado da saúde e previdência social, possuindo grande importância para mitigar ou mesmo dirimir as desigualdades sociais que são frutos da configuração do sistema político, social e econômico no qual vivemos (MOTA, 2017).

Nas últimas décadas, a sistematização da política de assistência social, que acontece, principalmente, a partir da Constituição Federal de 1988, busca a superação do paradigma assistencialista e caritativo que a acompanhou durante muitas décadas do século XX. Todo o arcabouço jurídico sancionado desde então confere legitimidade ao texto constitucional, trazendo avanços na efetivação da política de assistência, visando dar conta de toda a demanda social que urge cotidianamente na sua oferta de serviços, que passa, enfim, a ser compreendida como dever do Estado e direito de quem deles necessitar (MOTA, 2017).

Destacam-se, nesse sentido, a descentralização político-administrativa da política pública, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais de 2009, e a Norma Operacional Básicos de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB RH/SUAS) de 2012. Esses instrumentos foram de suma importância para a configuração da rede socioassistencial – composta por entidades públicas e privadas sem fins lucrativos que devem atuar de forma integralizada –, para a qual se volta o escopo deste artigo.

O contexto político-econômico também é elemento relevante quando se trata de assistência social, o qual, atualmente, é caracterizado “por uma nova agenda neoliberal e neoconservadora, cujos impactos ocorrem [...] não apenas em relação à ordem econômica, mas atingem inúmeras dimensões da vida social” (YAZBEK, 2018, p. 104). Tal fato é visível no atual contexto da política de assistência social, no qual emergem dificuldades, principalmente no que se refere ao seu orçamento, haja vista o impacto imposto pela aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95, que congelou os investimentos nas principais políticas públicas do país. Tudo isso gera a necessidade de otimização da rede de atendimento social, visando aprimorar a utilização dos recursos disponíveis e qualificar os serviços ao maior número de usuários possível. (NEVES, 2009).

Partindo do pressuposto de: a) que o histórico atrelado a práticas caritativas ainda reverbera no cotidiano da assistência social, sobretudo, no âmbito municipal (SPOSATI, 2013); b) que a conjuntura orçamentária atual é um potencial obstáculo para as ações dessa política pública (ROSSI; DWECK, 2016); e, por fim, c) que uma rede socioassistencial coesa é item indispensável para a oferta de serviços assistenciais a contento (BRASIL 2004), pretendeu-se discutir como ela é conduzida em um município do sul de Minas Gerais, e responder à seguinte questão: quais são os desafios experimentados pelas instituições que compõem a rede socioassistencial de um município do sul de Minas Gerais, sob a ótica de seus atores? Deste modo, esse trabalho traz contribuições sociais e acadêmicas, tendo em vista que a produção de conhecimento sobre esse tema a nível municipal, onde as demandas emergem e a política acontece, é bastante incipiente.

Posto isto, o estudo apresenta uma abordagem qualitativa, que é aquela que foca em um nível de realidade que não pode ser quantificado (MINAYO, 2009), passando por pesquisas bibliográfica e de campo, em que foram aplicadas, entre os meses de outubro e novembro de 2019, entrevistas semiestruturadas aos gestores e profissionais das entidades

públicas e privadas sem fins lucrativos que compõem a rede socioassistencial do município pesquisado: Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), Conselho Tutelar, Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) e uma unidade de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, totalizando três gestores, uma presidente de associação e quatro profissionais dessas instituições. Por fim, no caso específico do CRAS e CREAS, lançou-se mão da estratégia de observação participante ao longo do ano de 2019, onde foi possível analisar a dinâmica institucional, tal como as relações interinstitucionais durante o período, formando uma triangulação metodológica para a coleta de dados.

As informações obtidas foram analisadas por meio da análise de conteúdo categórica semântica (categorias temáticas) baseada nos estudos de Bardin (2010). Tal análise organizou-se em torno da exploração do material e do tratamento dos resultados. Através do referencial teórico e da experiência vivenciada em campo, foram definidas as categorias de análises, aqui abordadas em duas dimensões consideradas relevantes para a contextualização do problema e para a consecução do objetivo de pesquisa, a saber: dimensão operacional e dimensão interinstitucional da rede socioassistencial do município pesquisado. *A posteriori*, foram explorados os conteúdos – relacionando os dados com as dimensões estabelecidas – e realizadas as inferências e interpretações dos dados.

Posto isto, as seções subseqüentes trazem, respectivamente, uma contextualização histórica da evolução conceitual e do reconhecimento da assistência social como direito, além da descrição e problematização do papel das instituições privadas sem fins lucrativos na complementariedade dos serviços da rede socioassistencial, seguido por uma exposição do panorama político-econômico atual, que pode ser um obstáculo para a execução da política de assistência social no Brasil. Posteriormente, são abordadas as dimensões operacionais e interinstitucionais que constituem o trabalho socioassistencial do município lócus da pesquisa, e, por fim, as considerações finais.

A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS INSTITUIÇÕES PRIVADAS SEM FINS LUCRATIVOS

A assistência social fora considerada, durante muitos anos, uma prática caritativa, que tinha como principal objetivo corrigir a pobreza e demais expressões da questão social, que eram consideradas, à época, disfunções pessoais dos indivíduos. A partir da Constituição Federal de 1988, com ideal social e universalizante, a assistência social passa a ser reconhecida como um direito a ser prestado para quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social (BRASIL, 1988), tornando-se, enfim, uma política pública, que é dever do Estado e direito do cidadão, integrando-se à seguridade social.

Todavia, conforme apontado por Sposati (2018), em um primeiro momento, o texto constitucional não foi suficiente para expurgar a assistência social de uma atuação historicamente pontual e, sobretudo, pragmática, o que demandava a estruturação da política através de outros mecanismos normativos para seu enfrentamento. Nesta senda, em 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) é sancionada. Nela, a existência e necessidade de uma rede socioassistencial integrada para complementariedade dos serviços é citada de forma mais contundente, por meio de uma gestão de ações organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS). De acordo com a LOAS, um dos objetivos desse sistema é “integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social”. (BRASIL, 2011, p. 02).

Através da LOAS, houve também a separação dos serviços em diferentes níveis de complexidade. Tais divisões são descritas mais detalhadamente pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que traz a definição de proteção social básica e especial. A primeira “[...] tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento

de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005, p. 33). Os serviços de Proteção Básica são executados nos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e em outras unidades de assistência social (BRASIL, 2005).

A Proteção Social Especial, por sua vez, visa o reestabelecimento dos vínculos familiares e comunitários rompidos ou ameaçados, por situações diretamente ligadas à violação de direitos. Essa proteção social subdivide-se em dois níveis: média e alta complexidade. São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com vínculos familiares e comunitários fragilizados, mas que ainda não foram rompidos. Esses serviços são ofertados nos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). (BRASIL, 2004; BRASIL, 2009). Por fim, os serviços de alta complexidade são orientados a situações em que vínculos familiares ou comunitários já foram rompidos, sendo ofertado, de acordo com a tipificação nacional dos serviços socioassistenciais, em casas de passagem, casa lar, albergues, etc. (BRASIL, 2005; 2009).

De acordo com Spink e Ramos (2016), para a integração dos equipamentos pertencentes aos diferentes níveis de complexidade há a necessidade de uma rede socioassistencial composta por entidades que consigam oferecer benefícios e atender às diversas demandas sociais da população em situação de vulnerabilidade, sejam elas instituições públicas ou privadas sem fins lucrativos, uma vez que o “SUAS prevê a primazia do Estado na efetivação dessa política e, paradoxalmente, também a participação do setor privado [...] na operacionalização da assistência social” (COURI; SALVADOR, 2017, p. 82). A rede tem o propósito de ultrapassar a fragmentação da política de assistência social, “o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários.” (BRASIL, 2004, p. 93).

Ademais, importa mencionar o princípio de territorialização da rede, que tem como embasamento a “[...] lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão e localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais” (BRASIL, 2004, p. 95). Deve possuir, também, caráter continuado e sistêmico, a partir de um padrão de funcionamento, com dados que demonstrem os resultados da rede de serviços, além das estratégias e mecanismos de prevenção que visem mitigar o agravamento dos riscos e das vulnerabilidades sociais (BRASIL, 2004).

Entretanto, conforme apontado por Silva (2015, p. 42), há relevantes elementos sistêmicos que podem obstaculizar a formação das redes socioassistenciais de forma coesa, como “a complexidade dos problemas para os quais devem apresentar respostas, as suas particularidades (portes, capacidades de gestão), os distintos compromissos de cada mandato, os arranjos político-partidários e, com ele, a distribuição dos cargos” existentes na estrutura da política pública. Autores como Yazbek (2004), Souza et al (2017) e Pereira (2018) buscam problematizar também a inclinação do estado brasileiro para a transferência de responsabilidades ao setor privado, através de parcerias ou convênios para a complementariedade da rede socioassistencial, negligenciando, muitas vezes, os objetivos coletivos, a participação e o controle social e os impactos nos rumos e na arrecadação da política pública, apresentando o deslocamento da atribuição “como fato inexorável [...] e parte constitutiva das novas experiências de gestão” (CASTILHO; LEMOS; GOMES, 2017, p. 459), o que é considerado por Sposati (2018) como a mercadorização da proteção social brasileira.

Uma análise histórica do chamado “terceiro setor”, composto pelas Organizações não Governamentais (ONGs), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), além de fundações e associações, permite verificar que seu surgimento acontece, sobretudo, a

partir da década de 1970. Esse conjunto de agentes privados objetivava, segundo Szazi (2006), atender direitos sociais básicos e combater a exclusão social. Mais adiante, com o advento do neoliberalismo no Brasil, principalmente após a construção do Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado, em 1995, houve a institucionalização de práticas que visavam diminuir as responsabilidades estatais, o que pavimentou o caminho para o crescimento dos setores privados na execução de atividades consideradas, desde então, não prioritárias do Estado. (BRASIL, 1995; PEREIRA, 2018).

A institucionalização das organizações que compõem o terceiro setor aconteceu através da Lei nº 9.637/1998, “que dispõe sobre a exigência da habilitação de tais entidades perante a administração pública a fim de obter a qualificação de organizações sociais, concedida por ato administrativo discricionário, desde que atendidos os requisitos legais.” (BRASIL, 2016, p. 17). Além disso, a partir dessa normatização, foi possível a celebração de contratos de gestão para o recebimento de recursos financeiros, bem como para a possibilidade de uso de bens públicos e cessão de servidores com ônus para o Estado (BRASIL, 2016), o que, conforme Spink e Ramos (2016), tende a criar uma relação de dependência entre as instituições sem fins lucrativos e a gestão governamental, fazendo com que as entidades originem-se menos do desejo pelo combate às vulnerabilidades sociais e mais por interesses corporativos (PEREIRA, 2018).

Como consequência desse processo, Albuquerque (2006, p. 13) assevera que, “atualmente existem no Brasil inúmeras fundações ou instituições privadas que atuam no terceiro setor, seja financiando iniciativas com recursos materiais, financeiros e humanos, seja executando projetos”. De acordo com o levantamento da Pesquisa de Entidades de Assistência Social Privadas sem Fins Lucrativos (PEAS) 2014-2015, foram identificadas, no Brasil, 13.659 Unidades de Prestação de Serviços Socioassistenciais, entre lares, orfanatos, asilos, etc. (BRASIL, 2015). A partir de 2014, com as alterações promovidas pela Lei 13.019, conhecida como Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil (MROSC), as relações legais entre a gestão estatal e as entidades do terceiro setor podem se estabelecer em termos de colaboração, fomento ou cooperação, todas elas envolvendo a transferência de recursos financeiros (BRASIL, 2014).

Somam-se, ao número significativo de Unidades de Prestação de Serviços Socioassistenciais em funcionamento em 2015 e à atualização das relações entre estado e setor privado para a oferta de serviços socioassistenciais estabelecidas pela MROSC, a intensificação da ofensiva neoliberal nos últimos anos e um cenário de profundo retrocesso nas políticas governamentais, que conduzem a um movimento de expansão cada vez maior do terceiro setor, gerando novas configurações para a rede socioassistencial e, por extensão, para o enfrentamento da vulnerabilidade social e garantia de direitos no Brasil.

A CONJUNTURA ATUAL COMO UM COMPLICADOR

Ao passo que a política de assistência social gozava de importantes avanços no que diz respeito aos aspectos jurídico-normativos e operacionais para o seu funcionamento, a questão orçamentária também experimentava considerável expansão, principalmente entre os anos de 2006 e 2018, quando se observou a ampliação real – e em relação ao PIB – do investimento assistencial pelo governo brasileiro (PASSOS; SANTOS; SCARPARI, 2019).

Entretanto, com a aprovação da EC 95, que congelou os investimentos nas principais políticas públicas do Brasil por 20 anos, a assistência social encaminha-se para um panorama contrastante ao período favorável vivenciado anteriormente, seja pelas dificuldades que, potencialmente, serão impostas aos serviços ofertados, devido às restrições orçamentárias no setor, seja pela intensificação das manifestações da questão social, devido aos impactos sociais perpetrados pela redução de investimentos nas mais variadas políticas públicas. Esse processo faz com que o fundo público seja, mais do que nunca, caracterizado como um

ambiente belicoso e marcado pelo conflito de interesses de classes antagônicas, contribuindo para o sucateamento e a eliminação do caráter universal da política pública de assistência social (PASSOS; SANTOS; SCARPARI, 2019; ROSSI; DWECK, 2016).

Apesar de autores como Mendes (2016) e Camargo e Gamerman (2016) ponderarem aspectos positivos da EC 95 e considerarem-na como a legislação econômica brasileira mais importante desde o Plano Real, devido à possível contenção do crescimento acelerado dos gastos públicos, e que, em tese, beneficiaria a população de baixa renda, principal atingida pelo parco desempenho econômico, algumas projeções construídas acerca do impacto do novo regime fiscal sobre a política de assistência social para os próximos 20 anos apontam para uma redução de 8% ao orçamento já no primeiro ano de vigência, passando de R\$85 bilhões, necessários para fazer frente às políticas socioprotetivas, para R\$79 bilhões. Estima-se, ainda, que essa perda aumentará de forma progressiva, chegando a 54% ao fim da proposta. No que tange a participação dos gastos com a política no PIB, a recessão e congelamento implicaria em uma diminuição de 1,26% do PIB em 2015, para 0,70% do PIB em 2036. (PAIVA et al, 2016)

Esses fatores, brevemente citados nesta seção, são grandes desafios para a assistência social e, conseqüentemente, para a rede socioassistencial, visto que a fragilidade econômica e orçamentária que, além do nível federal, acomete estados e municípios, potencializa as justificativas “para o redirecionamento e refuncionalização de investimentos públicos, dando novo significado às próprias possibilidades de constituição dessa rede nos moldes em que foi projetada, acentuando sua precarização e fragilidade institucional” (PEREIRA, 2018, p. 447). Isto posto, faz-se necessária a busca por alternativas para lidar com esse cenário de limitações e ampliação das complexidades e vulnerabilidades sociais. Neste contexto, as pesquisas para o diagnóstico das dificuldades experimentadas pelas redes socioassistenciais *in loco* são de grande importância, conforme mostra os resultados a seguir.

DIMENSÃO OPERACIONAL DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DE UM MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS

O município situado no sul de Minas Gerais possui uma rede socioassistencial composta pelo CRAS, CREAS e Conselho Tutelar – geridos pelo poder público –, além das organizações privadas sem fins lucrativos que prestam serviços socioassistenciais: APAE, uma unidade de acolhimento institucional para crianças e adolescentes e uma unidade de acolhimento institucional para idosos.

Neste contexto, a fim de conhecer os desafios cotidianos experimentados pela rede socioassistencial, foram entrevistados coordenadores de três das seis entidades que compõem a rede (CRAS, CREAS e Conselho Tutelar), uma presidente da associação que gere a unidade de acolhimento institucional para crianças e adolescentes do município, além de três assistentes sociais que atuam no CRAS, CREAS e na APAE. Também participou da pesquisa a coordenadora pedagógica da APAE, por se tratar de uma função importante que poderia fornecer relevantes contribuições para a pesquisa. Não foi possível realizar a entrevista com a coordenadora da unidade de acolhimento institucional para idosos, pois não obtivemos retorno. Ademais, foi realizado um exercício observacional acerca das dinâmicas que permeiam o cotidiano e as relações de trabalho intra e interinstitucionais a partir do CRAS e CREAS do município pesquisado.

Começando pelas características dos profissionais que compõem as equipes técnicas dos equipamentos estudados, além da predominância de mulheres nas entidades socioassistenciais, foi identificado um número significativo de servidores pós-graduados ou pós-graduandos nas instituições que compuseram a pesquisa (38% dos entrevistados), o que demonstra e indica a relativa preocupação dos profissionais da área com a formação continuada.

Apesar disso, a análise inicial da rede socioassistencial municipal revela algumas fragilidades importantes. Apesar de o município, inserido na categoria de pequeno porte II pelo IBGE, estar em conformidade com a NOB/SUAS e possuir um CRAS em funcionamento, a equipe técnica da proteção social básica conta com apenas uma assistente social, apesar de a preconização normativa referir-se à composição ideal de dois profissionais da área na equipe técnica em municípios com tais características. (IBGE, 2010; BRASIL, 2013). Além disso, o posicionamento territorial do CRAS privilegia o atendimento de algumas comunidades em detrimento de outras, que estão situadas em posições opostas no território municipal. Embora haja o reconhecimento da necessidade de contratação de mais profissionais técnicos e até mesmo da construção de, no mínimo, mais um CRAS no município, a questão orçamentária é destacada como o principal entrave para sua consecução.

Evidencia-se, nesse momento, componente importante para a interpretação das dificuldades experimentadas pelos atores envolvidos com a rede socioassistencial do município: o orçamento. À luz de Silva (2015), a sobrecarga de trabalho imposta aos profissionais da assistência social, devido ao número reduzido de profissionais e equipamentos suficientes para o atendimento das demandas, é uma realidade colocada ao cotidiano da política pública há muito tempo, estando marcada pela “disputa orçamentária confinada à prioridade de gastos compulsórios e, mais recentemente, à redução do teto orçamentário” (SPOSATI, 2018, p. 2318).

Ainda fazendo referência à formação da rede socioassistencial do município, nota-se a predominância de serviços da proteção social especial de alta complexidade sendo executados por instituições privadas sem fins lucrativos, principalmente aquelas vinculadas ao acolhimento institucional de crianças, adolescentes e idosos, *modus operandi* da política pública em grande parte dos municípios da região sudeste do país (SPINK; RAMOS, 2016). Conforme Pereira (2018, p. 451), essa inclinação para a transferência de responsabilidades da assistência social à esfera privada “inviabiliza possibilidades objetivas de universalização do acesso à mesma a partir de premissas da impessoalidade, da laicidade do Estado, da garantia de proteção social e da afirmação do direito social universal”, denotando a persistência do ideário neoliberal que obstaculiza a expansão dos direitos pela via pública.

Outra observação possibilitada diz respeito aos vínculos empregatícios do corpo técnico das entidades da proteção básica e especial geridas pelo poder público municipal, que, de acordo com Castilho, Lemos e Gomes (2017), são permeadas por relações de trabalho precarizadas e instáveis, configurando-se como ambientes propícios ao alargamento dos contratos flexíveis (SOUZA et al, 2017), tendência em algumas regiões brasileiras e, em especial, no estado de Minas Gerais (SÁTYRO; CUNHA; CAMPOS, 2016). Tais apontamentos confirmaram-se na prática, uma vez que os cargos de coordenação de ambos os níveis de complexidade e os demais cargos técnicos do CREAS do município em estudo, apesar de longevos, caracterizavam-se por vínculos informais, enquanto a recém-formada equipe técnica do CRAS gozava de vínculo formal estável após nomeação por concurso público, à época, há pouco mais de dois meses.

Embora a literatura voltada à burocracia estatal defenda a importância de vínculos estáveis para a oferta de melhores serviços públicos aos cidadãos, Sátyro, Cunha e Campos (2016) apontam para a inexistência de relação entre a capacidade burocrática – entendida como o número de funcionários efetivos e estáveis –, e a capacidade de execução da política de assistência social no Brasil. Efetivamente, a assistente social (AS1) e a coordenadora do CREAS (C1) demonstraram que o dinamismo das demandas surge, na prática, como fator mais relevante para a atuação profissional, ao mencionarem que a equipe técnica do CREAS procurava sempre atender cada caso de acordo com as necessidades e as características dos usuários, indo em direção ao que é apresentado por D’albuquerque (2017) sobre a relevância da demanda potencial e o caráter secundário da formalização e do nível de estabilidade da

burocracia, sugerindo outros importantes elementos como a discricionariedade dos atores institucionais.

Ampliando a reflexão sobre o tema, observou-se o forte papel de influência que o campo jurídico impõe sobre essas demandas, especialmente na proteção social de média complexidade, haja vista que quantidade significativa dos usuários em acompanhamento pelo CREAS foi encaminhada pelo Ministério Público, sobretudo os casos de famílias com crianças e adolescentes acolhidos institucionalmente. De acordo com Silva (2015, p. 47), muitos municípios brasileiros experimentam situação semelhante de sujeição desse nível de complexidade, “fazendo com que as equipes dos CREAS sejam subordinadas à lógica do judiciário e não ao SUAS e à sua hierarquização”.

Passando para a proteção social básica, o CRAS, considerado a porta de entrada da assistência social no município, também possui suas fragilidades. Apesar de a assistente social (AS2) e o coordenador do CRAS (C2) enfatizarem a prevenção como “palavra-chave” e principal virtude da instituição, as principais demandas e serviços realizados pelo equipamento vinculam-se a) à atualização de cadastramentos em programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF); b) ao registro para descontos nas contas de água e luz, através da chamada Tarifa Social; e c) ao cadastramento semanal de usuários e a verificação de condicionalidades através de visitas domiciliares para a oferta de benefícios eventuais, com destaque para a cesta básica, maior demanda da entidade. Nesse caso, a literatura indica e a prática confirma a existência de problemas semelhantes aos experimentados pela proteção social de média complexidade, mas que, nesse caso, estão relacionados a aspectos estruturais e históricos da política de assistência social, que evidenciam a incapacidade da gestão pública brasileira de garantir os direitos sociais, forjando uma atuação assistencial calcada em ações imediatistas e compensatórias que deixam em segundo plano práticas que busquem refletir sobre as formas de organização e a realidade de classe às quais os indivíduos estão submetidos (SILVA, 2015).

Esse panorama parece reverberar até mesmo em outras entidades que compõem a rede socioassistencial e que não são geridas diretamente pelo poder público municipal, como é o caso da APAE do município lócus da pesquisa. Embora esteja voltada para um público mais focalizado – pessoas com deficiência –, parte da atuação dos profissionais volta-se também para as tramas familiares, especialmente para as mães dos alunos da entidade. Todavia, as ações limitam-se a oficinas práticas de bordado e outros tipos de artesanato, que, segundo Silva (2015), são atividades que visam fomentar a autonomia e o empoderamento dos sujeitos envolvidos no processo, entretanto, a exemplo do que foi observado no CRAS, de forma acrítica e irrefletida.

Sumariamente, em que pese os esforços envidados pela gestão da política de assistência social e pelas equipes técnicas das entidades que constituem a rede socioassistencial do município, individualmente, todas as instituições que compuseram a pesquisa demonstraram algum tipo de vulnerabilidade operacional, seja ela relativa à estrutura física inadequada ou insuficiente, como é o caso do Conselho Tutelar e do CRAS; seja ela relacionada à sujeição a outras entidades, caso do CREAS; a uma equipe técnica diminuta, caso também do CRAS; e a limitações orçamentárias, realidade que aflige toda a rede socioassistencial do município. Apesar dessas restrições colocadas ao cotidiano dos profissionais, o fator mais vezes mencionado por diferentes atores de diferentes entidades durante as entrevistas foi a precária relação de trabalho insterminstitucional entre os componentes da rede, questão a ser abordada na seção a seguir.

DIMENSÃO INTERINSTITUCIONAL DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DE UM MUNICÍPIO DO SUL DE MINAS GERAIS

É desejável que haja uma relação harmoniosa entre as instituições que formam a rede

socioassistencial de um município, considerando que a integração dos serviços ofertados por cada uma delas é determinante para a complementariedade da atenção dada às diversas demandas e complexidades oriundas da desigualdade social, que emergem, principalmente, em momentos de crise econômica, política e social (SPINK; RAMOS, 2016). No município estudado, o trabalho em rede apresenta fragilidades significativas, uma vez que a maioria dos participantes da pesquisa relata a morosidade com a qual os encaminhamentos são respondidos, prejudicando sobremaneira o processo de referência e contrarreferência entre as instituições.

As críticas são ainda mais contundentes por parte da equipe dos equipamentos geridos pelo poder público municipal: CRAS e CREAS. Embora haja diálogo entre todas as entidades, AS1 salienta que, na prática, existe uma “rede socioassistencial furada”, pois além dos encaminhamentos, os casos em que há tentativa de acompanhamento conjunto entre as instituições são, geralmente, vistos como “problemas” e interpretados como transferência de responsabilidades, o que a profissional atribui à “imaturidade profissional” em alguns setores da política de assistência social e outras políticas públicas do município. Partilhando uma percepção parecida, AS2, recém-chegada na proteção social básica, já identificou os mesmos obstáculos, acrescentando a informalidade com a qual alguns casos são encaminhados interinstitucionalmente, o que ela planeja enfrentar, a médio e longo prazo, fomentando o envio de relatórios e encaminhamentos mais formalizados. De diferentes formas e através de distintas concepções, os envolvidos na pesquisa relataram as mesmas deficiências. De acordo com Silva (2015, p. 46), tais assimetrias entre instituições se devem à imprecisão conceitual acerca dos objetivos da política de assistência social, “situação agravada pelo pouco domínio crítico, na sua formulação, execução e sistematização” e “pela heterogeneidade que existe entre as Entidades de Assistência Social, tanto em tamanho, história, peso político, poder local, quanto pela adesão ao SUAS”. (SPINK; RAMOS, 2016, p. 302).

A despeito de oposições entre profissionais e equipes serem comuns, é importante refletir sobre a adoção de estratégias para que essas divergências não afetem o funcionamento e a qualidade dos serviços ofertados à população (SILVA, 2015). Os participantes sugerem a realização de reuniões interinstitucionais para que haja o entendimento coletivo de seus atores acerca dos acompanhamentos e da política de assistência social como um todo, estratégia que já está sendo desenvolvida pela Secretaria Municipal de Assistência Social e prestes a ser colocada em prática. Além disso, apontam também o incentivo à formação continuada para a renovação do conhecimento e consequente superação dos gargalos experimentados no trabalho cotidiano. Esses mecanismos podem contribuir “para que de fato as redes sejam complementares e seus autores sejam corresponsáveis no enfrentamento das expressões das desigualdades sociais e na busca de uma sociedade mais justa” (SPINK; RAMOS, 2016).

Por fim, embora não faça parte do objetivo da pesquisa, foi possível observar relevantes disfunções também na rede intersetorial do município, tendo em vista que a inexistência de equipamentos voltados para questão da saúde mental – como o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS) –, faz com que recaia sobre o CREAS a necessidade de lidar com esse público, sem que o escopo do equipamento esteja voltado ou seja adequado a ele e, principalmente, sem que haja qualquer respaldo e vínculo com o setor responsável – a política de saúde – para atender à demanda, indicando clara negligência desses usuários por parte da gestão pública municipal, além de incontestável desvio de função da política pública de assistência social, apontando para práticas higienistas e para a assistencialização da saúde mental no município, tendência apontada por Silva (2015), que acrescenta, ainda, a assistencialização da política de educação. Para a superação dessa carência identificada no município, C1 indica a necessidade de uma oferta completa de políticas públicas, começando pela saúde mental e passando por serviços vinculados a mulheres vítimas de violência, jovens em cumprimento de medidas socioeducativas e pessoas em situação de rua, campos que,

segundo Spink e Ramos (2016) ainda estão em construção em nível nacional.

CONCLUSÃO

Uma rede socioassistencial coesa é peça fundamental para o bom funcionamento da política de assistência social, de acordo com as preconizações de um vasto e robusto aparato jurídico-normativo sobre os órgãos socioassistenciais. Por conta disso, a pesquisa tentou compreender os desafios experimentados pelas instituições que compõem essa rede socioassistencial no município pesquisado.

A partir das entrevistas realizadas com os profissionais que fazem parte da equipe técnica das instituições que compõem a rede socioassistencial, a saber: CRAS, CREAS, Conselho Tutelar, APAE e unidade de acolhimento institucional para crianças e adolescentes, foi possível perceber que é necessário um trabalho árduo diário, permeado por diversos fatores que obstaculizam a tentativa de se realizar serviços com maior qualidade. Apesar das equipes técnicas serem consideradas capacitadas e empenhadas para o bom atendimento das demandas, a questão financeira foi apontada, de forma unânime, como um importante empecilho no desenvolvimento das atividades institucionais, confirmando o cenário atual como um complicador, haja vista a crise que afeta o governo do estado de Minas Gerais e os constantes retrocessos nas políticas públicas sociais em nível federal.

Outro complicador identificado a partir da compilação dos dados relacionados à modalidade dos cargos nas instituições públicas foi a predominância de vínculos através de contratos temporários, sobre o qual não há consenso na literatura no que diz respeito aos seus impactos na qualidade dos serviços ofertados. Em relação à temática de vínculos empregatícios, importa mencionar que o funcionalismo público do município pesquisado passa por um período de transição, visto que há poucos meses foi realizado concurso público para preenchimento de cargos, incluindo as entidades da assistência social municipal. Alguns dos entrevistados, inclusive, não se encontram mais nas instituições e outros não exercem os cargos que outrora exerciam.

Passando para a dimensão interinstitucional da pesquisa, o trabalho em rede foi o principal obstáculo citado, sobretudo, pelos profissionais das entidades públicas. As respostas obtidas possibilitam inferir que se trata do principal problema que afeta os serviços socioassistenciais das instituições que compõem a rede socioassistencial do município, uma vez que grande parte dos profissionais citou que a rede não funciona e que, apesar de haver comunicação entre os órgãos, não há respostas de relatórios ou encaminhamentos, o que impossibilita a referência e contrarreferência dos serviços e dificulta o atendimento das demandas em sua totalidade. Conclui-se, portanto, que o trabalho em rede é realizado de forma precária no município, o que justifica o desenvolvimento de novas ações que estão sendo tomadas pela Secretaria de Assistência Social municipal, com o fito de fomentar práticas de interlocução de saberes e o trabalho conjunto entre as entidades assistenciais, promovendo, mensalmente, reuniões interinstitucionais com os atores que vivenciam o trabalho em rede.

Deste modo, destacam-se aqui possibilidades de pesquisas futuras, passando tanto pela análise dos impactos promovidos pela estabilidade dos cargos das equipes técnicas dos CRAS e CREAS municipais, quanto pela verificação dos efeitos positivos ou negativos causados pelas ações desenvolvidas para a correção das assimetrias institucionais do trabalho em rede. Para além das lacunas relacionadas à rede socioassistencial, mesmo não fazendo parte do escopo da pesquisa, observou-se algumas vulnerabilidades também na rede intersetorial do município, especialmente na relação entre saúde mental e assistência social, abrindo campo para pesquisas que visem investigar as suas causas no serviço público municipal e seus efeitos

no atendimento das demandas.

Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, Antônio Carlos Carneiro de. **Terceiro Setor: História e Gestão de Organizações**. São Paulo: Summus, 2006. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=XjTZ2ZRtnUUC&oi=fnd&pg=PA13&dq=terceiro+setor&ots=zXWoP6xo4S&sig=k-qXJqz_q5pzyKuovGgY04D2tlg#v=onepage&q=terceiro%20setor&f=false. Acesso em: 27 abr. 2019.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. 4. ed. Lisboa: Edições 70, 2010.

BRASIL. **Plano diretor da reforma da reforma do aparelho do estado**. Brasília/DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Legislação sobre o terceiro setor**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social -NOB/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 de janeiro de 2013. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/cnas-2012-033-12-12-2012.pdf/download>. Acesso em: 13 maio 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 nov. 2009. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2009/Resolucao%20CNAS%20no%20109-%20de%2011%20de%20novembro%20de%202009.pdf. Acesso em 05 abr. 2019.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Lei Nº 12.435, de 6 de Julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Lei-12435.pdf>. Acesso em: 24 maio 2019.

BRASIL. Subchefia para assuntos jurídicos. Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF,, 1 ago. 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de**

Assistência Social – PNAS/2004. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. **As Entidades de Assistência Social Privadas sem fins Lucrativos no Brasil.** Rio de Janeiro, 2015.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social** (1993). 5. ed. Brasília: MDS, 2004.

CAMARGO, José Marcio; GAMERMAN, André. Mitos e verdades sobre a PEC 241. O Globo, 19 de outubro de 2016. 2016. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/economia/artigo-mitos-verdades-sobre-pec-241-20312217>>. Acesso em: 27 maio 2021.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza; GOMES, Vera Lúcia Batista. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im) postos ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, n. 130, p. 447-466, 2017.

COURI, Joseane Rotatori; SALVADOR, Evilásio. As dimensões do financiamento da Política de Assistência Social no Brasil. **Argumentum**, v. 9, n. 3, p. 81-97, 2017.

D'ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley. **A demanda por serviços socioassistenciais e a burocracia da assistência social dos municípios brasileiros.** 146f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Belo Horizonte, 2017.

IBGE. Censo 2010. Disponível em: <www.censo2010.ibge.gov.br/dados/index.php?uf=33>. Acesso em: 20 maio 2021.

MENDES, Áquilas. O fundo público e os impasses do financiamento da saúde universal brasileira. **Saúde e Sociedade (USP)**, São Paulo, v. 23, p. 1183-1197, 2014.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** 28. Ed. Petrópolis: Vozes, 2009.

MOTA, Ana Elizabete Simões da. **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade.** São Paulo: Cortez Editora, 2017.

NEVES, Marília Nogueira. Rede de atendimento social: uma ação possível. **Revista da Católica**, Uberlândia, v. 1, n. 1, p. 147-165, 2009.

PAIVA, Andrea Barreto de; MESQUITA, Ana Cleusa Serra; JACCOUD, Luciana; PASSOS, Luana. **O Novo Regime Fiscal e Suas Implicações para a Política de Assistência Social no Brasil.** Nota Técnica n. 27. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/7267/1/NT_n27_Disoc.pdf. Acesso em: 12 maio. 2019.

PASSOS, Luana; SANTOS, Andreia Andrade dos; SCARPARI, Alan. Financiamento da política de assistência social: avanços e perspectivas. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 18, n. 1, p. 91-109, 2019.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Rede socioassistencial e sociedade civil na PNAS—sobre fragmentações do “público” e do “privado” na vida social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 446-457, 2018.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, p. 01-05, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>. Acesso em: 28 abr. 2019.

SÁTYRO, Natália Guimarães Duarte; CUNHA, Eleonora Schettini Martins; CAMPOS, Jarvis. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. **Opinião Pública**, v. 22, n. 2, p. 286-317, 2016.

SILVA, Maísa Miralva da. Assistência social na realidade municipal: o SUAS e a prevalência do conservadorismo. **Revista Katálysis**, v. 18, n. 1, p. 41-49, 2015.

SOUZA, Moema Amélia Serpa Lopes de et al. O trabalho do assistente social e as evidências da desregulamentação da legislação trabalhista. **Colóquio Internacional Colóquio Nacional Sobre o Trabalho do/a Assistente Social**, v. 1, 2017.

SPINK, Peter; RAMOS, A. Rede socioassistencial do SUAS: Configurações e desafios. **O Social em Questão**, v. 19, n. 36, 2016.

SPOSATI, Aldaiza. Os 20 anos da LOAS: a ruptura com o modelo assistencialista. In: COLIN, D. et al. (Org.). **20 anos da Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013. p. 20-41.

_____. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 23, p. 2315-2325, 2018.

SZAZI, Eduardo. **Terceiro Setor: Regulação no Brasil**. 4. Ed. São Paulo: Peirópolis, 2006. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=iSEIxv5hoD4C&oi=fnd&pg=PA17&dq=terceiro+setor&ots=feZ7X1XQQx&sig=tKVSBIh_5ecoTiGpxSFcPHY9STM#v=onepage&q=terceiro%20setor&f=false. Acesso em: 27 abr. 2019.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo: Cortez, n. 77, p. 11-29, 2004.

_____. Proteção Social e Crise no Brasil Contemporâneo. In: RAICHELIS, Raquel; VICENTE, Damares; ALBUQUERQUE, Valéria (org). **A Nova Morfologia do Trabalho no Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 2018, p. 88-107.