

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
PUC-SP

Lucivaine Galan Saraiva

**Proteção Social “desprotegida”? A integralidade do SUAS
na realidade miúda de municípios pequenos do Estado de São Paulo**

MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

São Paulo
2023

Lucivaine Galan Saraiva

**Proteção Social “desprotegida”? A integralidade do SUAS
na realidade miúda de municípios pequenos do Estado de São Paulo**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em **Serviço Social**, sob a orientação da **Profa. Dra. Carola Carbajal Arregui**.

São Paulo

2023

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

Saraiva, Lucivaine Galan
Proteção Social "desprotegida"? A integralidade do
SUAS na realidade miúda de municípios pequenos do
Estado de São Paulo / Lucivaine Galan Saraiva. -- São
Paulo: [s.n.], 2023.
186p ; cm.

Orientador: Carola Carbajal Arregui.
Dissertação (Mestrado)-- Pontifícia Universidade Católica
de São Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em
Serviço Social.

1. integralidade. 2. proteção social. 3. SUAS. 4.
municípios de pequeno porte. I. Arregui, Carola
Carbajal. II. Pontifícia Universidade Católica de São
Paulo, Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço
Social. III. Título.

CDD

Lucivaine Galan Saraiva

**Proteção Social “desprotegida”? A integralidade do SUAS
na realidade miúda de municípios pequenos do Estado de São Paulo**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de MESTRE em **Serviço Social**, sob a orientação da **Profa. Dra. Carola Carbajal Arregui**.

Aprovada em ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Carola Carbajal Arregui - PUC-SP (Orientadora)

Profa. Dra. Aldaíza Sposati – PUC-SP

Profa. Dra. Stela da Silva Ferreira – PUC-SP

Prof. Dr. Rodrigo Aparecido Diniz – PUC-SP

*Aos meus filhos, Alícia e Vicente,
meus maiores amores deste mundo.*

Agradecimento

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-Brasil (CAPES) – Programa de Excelência Acadêmica Código de Financiamento 001 – processo nº 88887.630599/2021-00.

AGRADECIMENTOS

À minha família inteirinha e, mais especialmente, ao meu companheiro *Leandro Cesar* e aos meus filhos, *Alícia* e *Vicente*, por resignarem-se cotidianamente às minhas ausências físicas e, portanto, afetivas, devido ao percurso gradativo do mestrado. Amor, na gramática, é uma palavra oxítona terminada em *r*, ou seja, pra quem conhece meus sotaques, com certeza, deve saber que contorno o som de modo forte ao final de sua pronúncia. Nessas dimensões, acomoda-se a força do meu amor!

Idas e vindas a São Paulo. Idas e vindas à frente do computador: entre roupas no varal, banhos no menor, apoio nos estudos da maior, almoços ajustados no intervalo do trabalho de meu esposo. Idas e vindas no trânsito e nas salas de aula, porque sou uma trabalhadora-estudante, além de mãe-pesquisadora e esposa-autora. Sobe e desce de humores: lágrimas, risos e medos de liberdade!

Às/aos amigas/os: das gargalhadas-dores na barriga, do ombro-suporte, da fé-força, do trabalho-diário, da confiança-irmandade, *Dan* distância-pracinha-*full-time*. Tantas camadas de cuidados com goladas de café com café.

À minha querida orientadora, Profa. Dra. Carola Carbajal Arregui. Em geral, poderia iniciar dizendo que: “não tenho palavras para agradecer...”. A questão é que tenho muitas e diversas palavras e a concisão me toma de sobressalto. Agradecer *Carolita* é considerar as potências geradas pela relação de autorrespeito e de zelo pela pesquisa, pela produção em Serviço Social, pela dialética latino-americana que me segurou nas pontas dos dedos, quando abaixo havia um grande penhasco. *¡Inspiración y referencia!* Obrigada, querida!

Às/aos professoras/es coordenadores das disciplinas e núcleos de pesquisa nos quais circulei durante a etapa de cumprimento de créditos e preparação do projeto de pesquisa para o exame de qualificação do Mestrado. Especialmente à Profa Dra. Maria Lúcia Martinelli, que produz uma espécie de acolhimento e resistência àqueles embebecidos por seus conhecimentos.

Aos colegas pesquisadores do NEPSAS, que componho, desde então. Oportunidades e contributos à pesquisa científica no âmbito da Seguridade Social e da Política de Assistência Social: terreno de sustentações e proposituras à práxis profissional. Vareei dias e noites aprendendo a pesquisar de um jeito coletivo: riscos,

rabiscos e consolidados que, por vezes, aqueceram o circuito do SUAS à luz da dinâmica da realidade concreta.

Ao grupo de pesquisadoras/es (agora autoras/es!) do nominado *Terceirão* (Mestrado 2/2021). Aquele *Terceirão “C” noturno* de humanidades peculiares, afetuosas e carregadas de histórias em suas trajetórias de vida. *Terceirão* da classe trabalhadora, que insiste em continuar ocupando historicamente a PUC/SP. O sentimento de pertença e de esperança – *do verbo esperar* – nos impregnou em todo o percurso acadêmico e os sentidos das escolhas ético-políticas foram se constituindo de modo coletivo e fortalecido.

Às/aos professoras/es, por aceitarem o convite e compor minha banca de defesa, Dra. Aldaíza Sposati, Dra. Stela Ferreira e Dr. Rodrigo Diniz, na condição de arguidores titulares, bem como Dra. Abigail Torres e Dra. Bruna Carnellosi, que estão como avaliadoras suplentes. *Que time, senhoras e senhores!* Que honra e gratidão me afetam ao buscar modos de expressar com simplicidade a vastidão de significados que atravessam a experiência do convívio com cada um/a e todas/os. Ocorre-me mencionar o que Profa. Dra. Carola, coordenadora dessa banca, me iluminou, ao indicar que, além dos consistentes aportes teóricos a serem avalizados, trata-se de colocar minha pesquisa na cena pública e legítima junto ao interesse constituído de debate científico ao coletivo de professores aqui nominados. *Haja coração!*

A todas e todos os sujeitos que participaram da minha pesquisa, incluindo àqueles que entrevistei diretamente e aqueles que caminharam próximos ao longo de 15 anos atuando como assistente social em serviços do SUAS.

Ao final destas linhas, e sabendo que nossas aventuras é que fazem a vida valer a pena, agradeço aos cidadãos-usuários do SUAS, que, numa relação de cidadania e confiança, me deram sinais para investir nos estudos da política de assistência social por outra perspectiva analítica, embora mantendo os pés fincados ao chão. Lancei-me, pelo método histórico-dialético e, como Manoel de Barros, subliminarmente, descobri: “[...] anos de estudos e pesquisas: era no amanhecer que as formigas escolhiam seus vestidos”.

*No achamento do chão
também foram descobertas
as origens do voo.
(Manoel de Barros)*

RESUMO

SARAIVA, Lucivaine Galan. **Proteção Social “desprotegida”?** A integralidade do SUAS na realidade miúda de municípios pequenos do Estado de São Paulo. 2023. 185f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

O conteúdo desta dissertação ancora-se na discussão da integralidade pela perspectiva de complementariedade da proteção social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), tendo como holofote de análise a relação interproteções em municípios de pequeno porte 1. O fio condutor percorre dois objetivos específicos: a) compreender a integralidade na perspectiva do SUAS e seus graus de presença na relação entre os níveis proteção social, entendendo a atuação do ente estadual na implementação de serviços de proteção social especial, considerando a diversidade e particularidades socioterritoriais dos municípios de pequeno porte 1; b) examinar as expressões de presença de demandas de proteção especial e os modos de operação entre proteção social básica e especial de média complexidade sob a ótica dos municípios de pequeno porte 1, do recorte territorial do FORTSUAS – Região Fernandópolis/SP. Balizados pela análise histórico-dialética, reconhece-se a Política de Assistência Social como política pública de proteção social não-contributiva alicerçada de seguranças sociais, cujos marcadores constitucionais associados ao campo da Seguridade Social, juntamente com Saúde e Previdência Social, estão na Constituição Federal (1988). O itinerário metodológico assenta-se na pesquisa de cunho qualitativo, empreendendo revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo, com aplicação de entrevistas individuais e coletivas, a fim de apreender a concepção de proteção social não-contributiva na construção histórica da PNAS (2004) e a integralidade como eixo organizativo do SUAS. Nesse contexto, compreender a atuação da gestão estadual descentralizada na região estudada, bem como examinar a presença das expressões de violações de direitos e violências nas realidades de operação da proteção social básica e especial de média complexidade em municípios pequenos. Do ponto de vista das perspectivas analisadas, discute-se a intersetorialidade como categoria intrínseca da integralidade do SUAS, as dinâmicas territoriais em suas confluências às territorialidades e ruralidades e o exame da regionalização da proteção social especial em contextos de municípios pequenos. Dentre os achados alcançados com este estudo, pode-se afirmar que, na realidade miúda de pequenos municípios, os desafios se manifestam por heterogeneidades, discrepâncias e similitudes nos modos de operação entre PSB e PSE média complexidade e expressões de presença de demandas de proteção social especial corroborando a necessária incorporação à cena pública da expansão de serviços socioassistenciais na direção social de uma política pública universalizante no rol dos direitos de cidadania.

Palavras-chaves: Integralidade; proteção social; SUAS; municípios de pequeno porte.

ABSTRACT

SARAIVA, Lucivaine Galan. "**Unprotected**" social protection? The integrality of SUAS in the reality of small municipalities in the state of São Paulo. 2023. 185p. Dissertation (Master's Degree in Social Work) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

The content of this dissertation is anchored in the discussion of comprehensiveness from the perspective of complementary social protection in the Unified Social Assistance System (SUAS), with a focus on the interprotection relationship in small municipalities 1. The guiding thread runs through two specific objectives: a) to understand integrality from the perspective of SUAS and its degrees of presence in the relationship between the levels of social protection, understanding the role of the state entity in implementing special social protection services, considering the diversity and socio-territorial particularities of the small-sized municipalities 1; b) to examine the expressions of the presence of special protection demands and the modes of operation between basic and special medium-complexity social protection from the perspective of the small-sized municipalities 1, from the territorial scope of FORTSUAS - Fernandópolis Region/SP. Based on dialectical-critical analysis, the Social Assistance Policy is recognized as a public policy of non-contributory social protection that guarantees social security, whose constitutional markers are associated with the field of Social Security, together with Health and Social Security, in the Federal Constitution (1988). The methodological itinerary is based on qualitative research, involving a bibliographical review, documentary research and field research, with the application of individual and collective interviews, in order to understand the concept of non-contributory social protection in the historical construction of the PNAS (2004) and integrality as the organizational axis of the SUAS. In this context, to understand the performance of decentralized state management in the region studied, as well as to examine the presence of expressions of rights violations and violence in the realities of operation of basic and special social protection of medium complexity in small municipalities. From the point of view of the perspectives analyzed, intersectoriality is discussed as an intrinsic category of the integrality of the SUAS, territorial dynamics in their confluence with territorialities and ruralities and the examination of the regionalization of special social protection in the context of small municipalities. Among the findings of this study, it can be said that, in the reality of small municipalities, the challenges are manifested by heterogeneities, discrepancies and similarities in the modes of operation between PSB and medium-complexity PSE and expressions of the presence of demands for special social protection, corroborating the necessary incorporation into the public scene of the expansion of social assistance services in the social direction of a universalizing public policy in the list of citizenship rights.

Keywords: Integrality; social protection; SUAS; small municipalities.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Síntese dos eixos constitutivos da Proteção Social no SUAS	57
Figura 2 – Integralidade como princípio organizativo do SUAS	68
Figura 3 – Análise comparativa da evolução da população por grupos de idade: Meridiano, Américo de Campos e Ouroeste (2000-2050)	140

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Composição da equipe de PSE média em municípios de PP1 – FORTSUAS Região Fernandópolis/SP	117
Gráfico 2 – Formas de acesso à PSE média em municípios de PP1 – FORTSUAS Região Fernandópolis/SP	118
Gráfico 3 – Demandas atendidas pela PSE média em municípios de PP1 FORTSUAS Região Fernandópolis/SP	121
Gráfico 4 – Painel de denúncias do Disque 100 – Brasil (2021)	122

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 – Incidência de municípios por desagregação do porte populacional, segundo o SUAS 10 (2015) – Estado de São Paulo	29
Mapa 2 – Incidência de municípios por desagregação do porte populacional segundo o SUAS 10 (2015) – Estado de São Paulo	90
Mapa 3 – Incidência de municípios por porte populacional segundo classificação PNAS (2004) - Microrregião Fernandópolis/SP	93
Mapa 4 – Incidência de municípios por desagregação do porte populacional segundo o SUAS 10 (2015) - Microrregião Fernandópolis/SP	93
Mapa 5 – Municípios que integram Região Turística Maravilhas do Rio Grande ...	100
Mapa 6 – Municípios com Unidades de Referência do SUAS – Estado de São Paulo	126

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Relação de eixos temáticos na análise da enquete aplicada	37
Quadro 2 – Distribuição dos municípios de PP1 e subclassificações no recorte territorial dos municípios para a pesquisa de campo	42
Quadro 3 – Proporção de pessoas ocupadas informalmente por sexo e raça ou cor	133
Quadro 4 – Dados multifatoriais dos municípios de PP1 no recorte estudado	139

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação por porte populacional segundo participação no total de municípios Estado de São Paulo - SUAS 10 (2015)	91
Tabela 2 – Taxa de urbanização dos municípios por porte populacional – Microrregião Fernandópolis/SP	92
Tabela 3 – Relação de trabalhadores do SUAS por tipo de vínculo empregatício – Brasil	130
Tabela 4 – Relação de trabalhadores do SUAS por tipo de vínculo empregatício Estado de São Paulo	130
Tabela 5 – Relação percentual de Unidades Domésticas e Famílias Inscritas no CadÚnico	141
Tabela 6 – Análise sintética do total de BPC idoso e PCD por municípios	142

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CENTROPOP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DRADS	Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social
FLBA	Fundação Legião Brasileira de Assistência
FORTSUAS	Fórum Regional de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único da Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social
ONDH	Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PSF	Programa de Saúde da Família
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEDS	Secretaria de Desenvolvimento Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

SUMÁRIO

NOTAS INTRODUTÓRIAS.....	20
1 A INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CAMPO ESPECÍFICO DO SUAS.....	46
1.1 Alguns traços históricos constitutivos da proteção social brasileira	47
1.2 Natureza específica da proteção social no SUAS	52
1.3 Marcadores de regulação da proteção social no SUAS	60
1.4 A integralidade como elemento constitutivo da proteção social	64
1.4.1 A intersetorialidade como unidade intrínseca ao debate da integralidade (para além) do SUAS.....	75
1.5 Proteção social integral e integrada: é possível, afinal?.....	77
2 REFERÊNCIA DO CHÃO-VIDA NO SUAS: O TERRITÓRIO COMO FORÇA PULSANTE DA INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL.....	80
2.1 O ponto de baixo à vista (<i>olhando de baixo, avista!</i>): aproximações com o território e a matriz de territorialização do SUAS.....	84
2.2 Particularidades sócio-históricas do recorte territorial em análise na ótica dos municípios de pequeno porte 1	89
2.2.1 Um dedo de prosa, um pouco da história.....	98
2.3 Regionalização da proteção social especial e novas territorialidades: reflexões necessárias.....	100
2.3.1 Por uma territorialidade plausível: confluências regionalizadas de proteção social.....	105
2.3 Da coxia: o (não)lugar do ente estadual paulista na gestão regionalizada do SUAS	107
2.4 Na contracena da proteção social: modos de operação da PSE em municípios pequenos	115

3 A INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL DO SUAS EM MUNICÍPIOS DE PP1: DESATAR NÓS PARA CONSTRUIR ELOS?	125
3.1 A camada macrossocial em filetes: alguns apontamentos acerca das contradições socioterritoriais e a crise pandêmica da Covid-19	131
3.2 Entre similitudes e diferenças: evidências postas à mostra no âmbito dos municípios de PP1	135
3.3 Da operação da proteção social em municípios pequenos: fios de sutura no tecido de vida miúda	144
3.3.1 Dois ou mais pontos: nuances do trabalho articulado em redes.....	151
3.4 De nós a elos de proteção social: desafios em perspectiva	154
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	157
 REFERÊNCIAS.....	166
 APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	179
APÊNDICE B – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS	181
ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP	185

NOTAS INTRODUTÓRIAS

Motivação para o estudo

A construção desta pesquisa ancora-se centralmente na busca por compreender as dinâmicas que envolvem a relação processual entre proteção social básica e especial de média complexidade em municípios de pequeno porte, considerando a integralidade como elemento organizativo e, portanto, compreendida na dimensão de complementariedade da atenção social afiançada no campo específico da Política de Assistência Social.

O ponto de partida está demarcado em tempo pretérito. Trata-se de considerar esta dissertação como produto de uma construção coletiva e histórica e, ainda, como um alcance provisório da experiência da pesquisadora como assistente social, atuando em diferentes serviços da proteção social básica e da proteção social especial no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em âmbito municipal. Essas experiências garantiram densidades necessárias para a chegada ao Mestrado em 2021 e, posteriormente, para o encontro com o objeto de estudo ora apresentado.

Ocorre que, no contexto pandêmico mundial da Covid-19 experimentado a partir de 2020, o trabalho profissional estava atrelado aos serviços socioassistenciais no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). E, cotidianamente, no atendimento individual, foi possível capturar realidades a partir da escuta de inúmeras histórias, que perpassavam narrativas de reconhecimento da intensificação das vivências desprotegidas pelas desigualdades sociais agudizadas.

As intervenções sociais possíveis foram constituídas numa relação de respeito e cidadania e, embora *na companhia* de cidadãos-usuários, havia um sentimento de *estar solitária* nessa atenção profissionalizada, já que, como parte de uma equipe, não se fazia presente o intercâmbio compartilhado na direção social esperada dos serviços socioassistenciais prestados naquela unidade pública estatal.

Demarcamos que, no primeiro semestre de 2021, antes do ingresso como aluna regular do programa de pós-graduação, participamos de um contexto histórico importante: *o último semestre de docência da Prof.^a Dr.^a Aldaíza Sposati na PUC/SP, antes de sua – bem-vinda – aposentadoria*. Período marcante, cujas borbulhas de ideias e emoções foram provocadas pelo frenesi dos *movimentos* científicos

peculiares do coletivo de pesquisadoras/es, trabalhadoras/es e militantes do SUAS no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social (NEPSAS). Quem circulou por lá compreende a intensidade de uma pesquisa bruta transformando-se até sua lapidação científica!

Nesse sentido, ensejamos que esta pesquisa contribua para o aprofundamento do exame da natureza do trabalho social a partir da relação interproteções com holofote em municípios de pequeno porte, considerando as expressões de desigualdade social e violações de direitos vivenciadas por um contingente expressivo da população brasileira. Fomos provocadas pelas reflexões de Torres; Ferreira (2019), ao considerarem necessário

[...] manter em pauta a reflexão sobre os conteúdos do trabalho social no SUAS, sob pena de, ao não se discutir o trabalho ou mesmo discuti-lo exclusivamente na perspectiva das precárias condições em que ele se dá, deixarmos de refletir sobre os compromissos de proteção que ele deve traduzir para o cidadão e, por consequência, adiarmos a oportunidade de qualificá-lo [...] buscar assumir compromissos coletivos e públicos em defesa de padrões civilizatórios de proteção social pública na sociedade brasileira (p. 298).

Vinculando-se à linha de pesquisa Seguridade Social e Assistência Social, e diante das considerações elucidadas, o objetivo central deste estudo foi compreender a relação de integralidade da proteção social básica e especial em municípios de pequeno porte 1, pertencentes ao território de atuação do Fórum Regional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS – FORTSUAS Região Fernandópolis/SP¹, levando em consideração as graduações de desproteção social agudizadas com a congruência de crises sistêmicas do capital.

Em consonância, apontamos dois objetivos específicos:

- compreender a integralidade na perspectiva do SUAS e seus graus de presença na relação entre os níveis proteção social, entendendo a atuação do ente estadual na implementação de serviços de proteção social especial, considerando a diversidade e particularidades socioterritoriais dos municípios de pequeno porte 1;

¹ A divisão territorial do FORTSUAS considera o mesmo agregado de municípios da microrregião administrativa da DRADS Fernandópolis, sendo composto por um conjunto de 49 municípios, destes, 45 considerados de PP1.

- examinar as expressões de presença de demandas de proteção especial e os modos de operação entre proteção social básica e especial de média complexidade sob a ótica dos municípios de pequeno porte 1, do recorte territorial do FORTSUAS – Região Fernandópolis/SP.

Balizas históricas

Para o propósito empreendido, cabe, inicialmente, um assertivo decurso histórico, articulando algumas categorias que sustentam o campo de análise. Partimos, então, da compreensão acerca do forte processo de redemocratização do Brasil, nos anos de 1980, no qual vivenciamos o alcance da instituição da Constituição Federal (1988), cujas marcas percorreram a alteração da fisiologia das políticas sociais, em especial, do sistema de proteção social brasileiro.

Nos anos 80, as políticas sociais integraram a agenda reformista nacional sob a dupla chave da democratização e a da melhora da sua eficácia e efetividade. Em boa medida, o acerto de contas com o autoritarismo supunha um dado reordenamento das políticas sociais que respondesse às demandas da sociedade por maior equidade ou, se se quiser, pelo alargamento da democracia social. Projetada para o sistema de políticas sociais como um todo, tal demanda por redução das desigualdades e afirmação dos direitos sociais adquiriu as concretas conotações de extensão da cobertura dos programas e efetivação do universalismo das políticas, sistematicamente propostas e registradas no texto constitucional de 1988 (Draibe, 2005, p. 7).

Com a introdução de novas configurações no modelo federativo de Estado Brasileiro e, conseqüentemente, um novo desenho político administrativo, “[...] a descentralização e a participação popular formam as duas ideias maiores que atuaram na reorganização da forma de gestão das políticas sociais a partir de 1988 [...]” (Jaccoud, 2009, p. 75).

A instauração das instituições federativas perpassou a redistribuição de funções administrativas, a partir da formulação e implementação advindas do governo federal. Com sua amálgama na partilha de responsabilidades e competências intercooperativas entre os entes subnacionais, cada ente da federação desfrutou de autonomia em seu âmbito constitutivo.

Sob a perspectiva dos processos de descentralização – marcadamente a descentralização de políticas sociais –, regimes políticos federativos introduzem o elemento da autonomia dos entes federados, o que significa dizer que programas de transferência de novas competências sobre a gestão de políticas sociais devem contar com a anuência dos entes federados subnacionais, o que implica a necessidade de barganhas federativas. [...] O jogo federativo desdobra-se em arranjos e movimentos cooperativos e competitivos entre os entes constituintes, o que torna a implementação de políticas sociais um fenômeno complexo, que se desenvolve em diversas arenas e etapas (Palotti; Costa, 2011, p. 212).

Contudo, a literatura aponta que o processo de descentralização das políticas sociais no Brasil imprimiu uma marca histórica complexa, com preponderância de múltiplas expressões e determinantes sociais, políticas e administrativas implicadas na realidade social brasileira.

A diversidade local e a disparidade regional, dentre outras condicionantes, constituíram-se como componentes importantes para análises dos desdobramentos da descentralização político-administrativa, em especial, da ênfase nas regulações infranacionais das políticas públicas – neste projeto, sublinhamos a Política de Assistência Social.

O exame da política de assistência social, como de outras políticas sociais, significa tratar de uma mediação estatal na relação de classes em uma sociedade de mercado que tem por objetivo construir novos parâmetros e alcances na luta pela efetivação de direitos sociais e ampliação do alcance do dever de Estado com o social. Tem-se à frente a possibilidade de fazer avançar, em alguns aspectos, um processo constituinte ainda inconcluso, mesmo que sua completude seja, muitas vezes, mais desejo do que possibilidade. Trata-se do campo da dívida social brasileira, face às exclusões sociais, onde os serviços de assistência social são importantes, quer para suprir demandas de proteção e reprodução social, quer para a desconstrução/reconstrução da sociabilidade cotidiana de várias camadas da população sob uma nova relação de igualdade/equidade de direitos perante a sociedade e o Estado brasileiro e perante a ética sócio-política fundada na dignidade humana (Sposati, 2007, p. 440).

O processo de descentralização político-administrativo sob a égide do estado federativo brasileiro, trouxe à Política de Assistência Social maior grau de complexidade e assimilação gradativa desse novo modelo de capilaridade institucional, haja vista seu traço histórico ligado à lógica caritativa e marcada pelas iniciativas fragmentadas da sociedade civil e do Estado.

No íterim da implementação de mecanismos figurados ao novo pacto federativo, coube o necessário esforço coletivo de sua ressignificação para o rompimento e superação de práticas tradicionais e descompassadas, outrora radicadas no assistencialismo.

[...] No caso da Assistência Social, o quadro é ainda mais grave. Apoiada por décadas na matriz do favor, do clientelismo, do apadrinhamento e do mando, que configurou um padrão arcaico de relações, enraizado na cultura política brasileira, esta área de intervenção do Estado caracterizou-se historicamente como *não política*, renegada como secundária e marginal no conjunto das políticas públicas (Couto *et al.*, 2012, p. 55).

Sobre isso, longas décadas precederam-se pela ausência da obrigação estatal e desdobraram-se numa arena densa e permanente imposta pelo seu imbricamento com a realização de ações pontuais, voluntaristas e ligadas à filantropia, bem como assinalada por iniciativas benemerentes e de favor ou clientelistas/tuteladoras. Componentes bolorentos e antagônicos fincados em dada ação genérica e subsidiária do Estado confrontante às vocalizações cidadãs e obrigações públicas constitucionais.

A assistência social sempre foi muito mais aceita e entendida no senso comum como prática da sociedade sem lhe exigir, como componente, a qualidade de trabalho técnico profissional com suporte científico-metodológico para garantir resultados em suas ações, serviços, atividades e programas. Ela foi sendo caracterizada como ação voluntária de ajuda material presidida mais pela atitude do que pelo conhecimento e pela razão. É ainda socialmente decodificada pelo que tem sido tradicionalmente, isto é, uma prática que pertence ao campo da ajuda, da caridade, da benemerência, da fraternidade, da filantropia, da solidariedade, ou pertencente ao campo do gesto, onde a colaboração do voluntariado social perante o mais fraco se destaca face ao compromisso de Estado com a proteção social pública a riscos e vulnerabilidades pessoais e sociais (Sposati, 2007, p. 444-445).

A Política de Assistência Social, então, ascendeu ao reconhecimento fundamental de política pública não-contributiva com marcadores programáticos na proteção social brasileira vinculada ao campo da Seguridade Social, juntamente com Saúde e Previdência Social, pela Carta Constitucional (1988).

A inclusão da assistência social significou, portanto, ampliação no campo dos direitos humanos e sociais e, como consequência, introduziu a exigência de a assistência social, como política, ser capaz de formular com objetividade o conteúdo dos direitos do cidadão em

seu raio de ação, tarefa, aliás, que ainda permanece em construção. [...] Trata-se de uma forte guinada de concepção, pois como segurança social, está sendo tratada como bem público e social do estatuto de uma sociedade para alcançar todos os seus membros. Portanto, trata-se de um pacto que inclui universalidade da proteção social na seguridade social. E até a promulgação da CF/88 não se dispunha de uma concepção nacional sobre assistência social [...] (Sposati, 2009, p.14-15).

Esse avanço democrático consagrado como estatuto de direito constitucional trouxe vislumbre para condições objetivas de implementação dessa política, desdobrando-se na Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 1993), alterada posteriormente pela Lei nº 12.435, de 2011, como um dos dispositivos reguladores infralegais fundamentais.

Ademais, a Política de Assistência Social, direito de cidadania e dever público, denota, como dimensão específica, a proteção social não-contributiva às necessidades sociais básicas da população, movendo-se pela perspectiva de universalização e de dignidade humana, balizadas pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS (2004). A PNAS materializa as premissas da LOAS, tendo, como modelo nacional de expansão institucional, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com regulamentação de gestão e operacionalização consagrados na Norma Operacional Básica - NOB SUAS (2005) e aprimorados pela NOB SUAS (2012).

O SUAS guia-se pelos pilares de configuração nacional descentralizada e participativa, com comando único, financiamento público e ancorado ao pacto federativo estatal, cujo caráter organizativo e diretivo, tem marca precípua em diretrizes preconizadas no Art. 5º da LOAS (BRASIL, 1993):

- I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;
- II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo.

O arquétipo histórico apresentado sumariamente demonstra a evolução da assistência social envergada nas exigências concretas para sua institucionalização como política social no rol das políticas de proteção social no Brasil. Ao mesmo tempo,

marcada por contradições, ao se considerá-la como instrumento capturado na sociabilidade capitalista com forte predomínio de um Estado neoliberal. Pesa sobre isso que sua configuração ganha contornos contraditórios em relação à direção social aventada nestas linhas introdutórias, a depender do contexto histórico situado, pois “[...] seus mecanismos avançam e recuam no bojo das lutas sociais e das relações estabelecidas entre o Estado e as classes sociais” (Mota, Amaral, 2016, p. 19).

Analistas como Sposati (2009), Jaccoud (2009) e Couto (2015) afirmam que, embora a experiência demonstrou um processo paulatino de rupturas e mudanças, os desafios de consolidação dessa política pública ainda são contemporâneos, pois sua construção histórica confronta concepções heterogêneas e contradições que partem de uma visão conservadora hegemônica.

Veja que, mais recentemente, ao assentar uma análise na conjuntura social vivenciada entre 2020-2022 decorrente da pandemia do novo Coronavírus, é possível destacar alguns desdobramentos operados a partir de uma série de recomendações sanitárias adotadas, como isolamento social, suspensão de ações essencialmente coletivas, reorganização da oferta dos serviços socioassistenciais nos territórios, provocando novas indagações quanto aos alcances e impactos da assistência social no âmbito da proteção social e o grau de cobertura instalada para às atenções sociais frente a emergências coletivas, enfatizando, aqui, as realidades postas nos municípios de menor porte populacional.

Sabe-se que o SUAS, anterior à pandemia, sofria com rebatimentos orçamentários e diretivos no âmbito do pacto federativo advindos do impeachment da Presidenta Dilma Rousseff (2016) e da promulgação da Emenda Constitucional nº 95, do mesmo ano, que criou medidas de estagnação para teto dos gastos públicos, principalmente nas políticas sociais.

Salvador (2017) aponta uma série de decisões políticas e governamentais de ajustes fiscais já no ano de 1993, nascedouro da LOAS, ruindo o financiamento público do ponto de vista das renúncias tributárias e desonerações trabalhistas em socorro ao capital, regradas, sobretudo, pelo instrumento da Desvinculação de Recursos da União (DRU), e acarretando cortes brutais nas receitas do Orçamento da Seguridade Social (OSS).

Corroborando essas ponderações, Raichelis e Arregui (2021) desvelam o imbricamento das crises advindas do contexto pandêmico associadas à crise

estrutural do capital. Discorrem sobre os modos de acumulação do capital a partir da expropriação de diferentes naturezas, apresentadas nas rupturas pela precarização da força de trabalho, pela mercantilização de bens públicos à mercê do capital transnacional e pelo saqueio e aniquilamento da natureza.

No contexto de crise social, sanitária e econômica apontam ainda fundamentos sistêmicos como

[...] predomínio do capital monetário e seu impulso avassaladoramente expropriador; aumento da concentração e centralização do capital; presença de propriedade capitalista altamente transnacionalizada e difusa; captura de todos os recursos disponíveis e todas as atividades humanas para a sua transformação em forma de produção e extração de valor (Raichelis; Arregui, 2021, p. 137).

Por se tratar de um cenário constitutivo dos modos de produção e reprodução capitalista, a crise pandêmica deflagrou, por um lado, a precariedade das políticas públicas advindas dos traços marcados nessas reflexões e, por outro, exigiu uma atuação essencial dos serviços do SUAS, de forma a responder efetivamente pelo asseveramento das desproteções sociais.

Em estudos conduzidos no ano de 2020, os pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas de Seguridade e Assistência Social – NEPSAS, da PUC/SP, asseveraram que

A medida sanitária de isolamento/distanciamento social não é acessível a todos assim como a autoproteção social, sobretudo aos que vivem em aglomerações urbanas de não proprietários. Estes, por não terem condições de efetivar a recomendação sanitária de prevenção estão mais expostos e mais expõe seus familiares e amigos, a risco de morte e de contaminação. Tem-se aqui a antítese dos valores que os fortalecem na construção de suas condições de vida. [...] A presença territorial do trabalho social do SUAS, seu espraiamento para além de referências individuais para o assentamento coletivo é fundamental para produção do conhecimento da realidade social precarizada, o que permite aproximar a análise da real configuração de espaços de negação de direitos humanos e sociais (Sposati, 2020, p. 18).

No processo de consolidação do SUAS, ao longo de mais de uma década e meia, temos 8.471 CRAS e 2.782 CREAS instalados pelo país, segundo o Censo SUAS – CRAS 2021, sendo que 94,2% dos municípios possuem pelo menos uma unidade de CRAS. Dada a extensão continental do Brasil, segundo dados do IBGE

(2022)², possuímos 5.570 municípios; destes, 87,8% com até 50 mil habitantes e, nesse enquadre, 69,3% correspondem a municípios de pequeno porte 1.

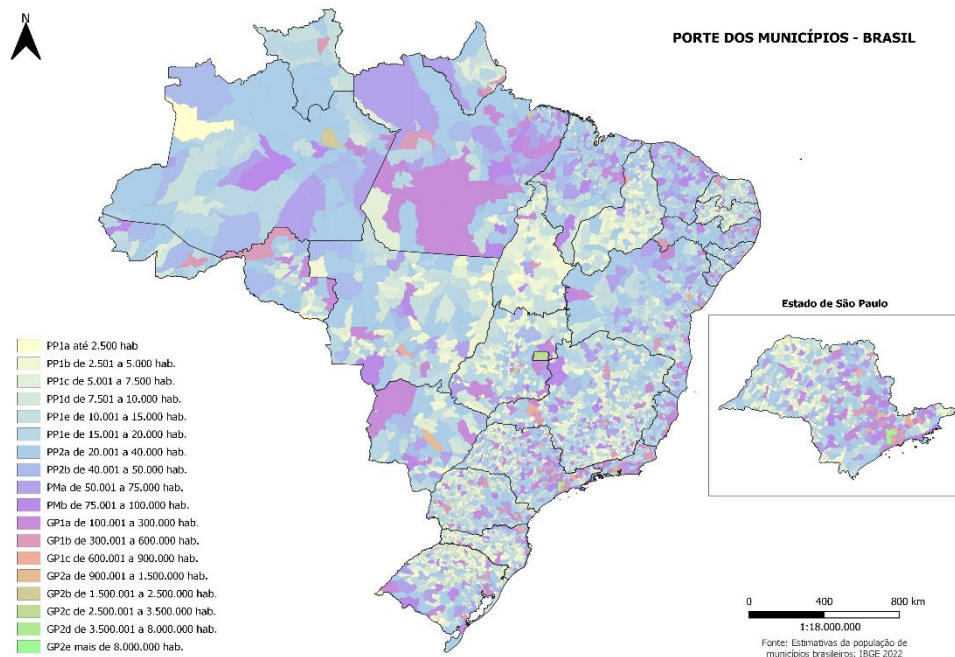
A PNAS (2004) construiu uma classificação dos municípios de acordo com seu porte populacional, distinguindo cinco divisões: pequeno porte 1 (até 20 mil habitantes); pequeno porte 2 (entre 20.001 e 50 mil habitantes); médio porte (entre 50.001 e 100 mil habitantes); grande porte (entre 100.001 e 900 mil habitantes) e metrópoles (acima de 900.001 habitantes).

Posteriormente, em estudo que subsidiou a elaboração do II Plano Decenal (2016-2026), intitulado *SUAS 10 – Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas* (Brasil, 2015), apresentou-se uma revisão dessa classificação, mantendo os cinco portes, mas desdobrando-os em 18 subclassificações³, o que é evidenciado no mapa a seguir, com atualização da incidência populacional no país conforme dados do último Censo IBGE (2022).

² Panorama nacional. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>. Acesso em: 24 set. 2023.

³ No referido estudo, a desagregação correspondente considera Classe Pequeno Porte 1 (até 20.000 hab.) e subclassificações: PP1a até 2.500 hab.; PP1b de 2.501 a 5.000 hab.; PP1c de 5.001 a 7.500 hab.; PP1d de 7.501 a 10.000 hab.; PP1e de 10.001 a 15.000 hab.; PP1f de 15.001 a 20.000 hab. Classe Pequeno Porte 2 (20.001 a 50.000 hab.) e subclassificações: PP2a de 20.001 a 40.000 hab.; PP2b de 40.001 a 50.000 hab. Classe Médio Porte (50.001 a 100.000 hab.) e subclassificações: PMa de 50.001 a 75.000 hab.; PMb de 75.001 a 100.000 hab. Classe Grande Porte 1 (100.001 a 900.000 hab.) e suas subclasses: GP1a de 100.001 a 300.000 hab.; GP1b de 300.001 a 600.000 hab.; GP1c de 600.001 a 900.000 hab. Classe Grande Porte 2 (de 900.001 hab. a) com as subdivisões: GP2a de 900.001 a 1.500.000 hab.; GP2b 1.500.001 a 2.500.000 hab.; GP2c 2.500.001 a 3.500.000 hab.; GP2d de 3.500.001 hab. a 8.000.000 hab.; GP2e mais de 8.000.000 hab. (BRASIL, 2015, p. 21).

Mapa 1 – Incidência de municípios por desagregação do porte populacional segundo o SUAS 10 (2015) – Brasil



Fonte: IBGE, 2022. Elaborado pela autora.

Evidenciando a caracterização de municípios pequenos com até 20 mil habitantes, apontamos que totalizam 3.861 no país, sendo que a Região Nordeste concentra 30,4%; a Região Sudeste, 29,3%; a Região Sul, 24,3%; a Região Centro-Oeste, 9,3%, e a Região Norte, 6,7%.

A reelaboração proposta pelo *SUAS 10* buscou dar visibilidade às diferenciações no interior de cada porte populacional, com o intuito de adensar o debate e construir subsídios sobre as dinâmicas socioterritoriais que influenciam as demandas e as estratégias de ação no SUAS.

A especificidade do assentamento da população em um município é ponto de partida desta análise, por possibilitar o exame da coerência entre a distribuição da rede de atenções socioassistenciais providas pelo SUAS, face às características sócio-históricas, culturais e geográfico-ambientais da ocupação do território municipal pelos seus habitantes. A história dos lugares é parte da história das pessoas que vivem nos lugares, e vice-versa, e como tal, é parte de suas vidas, de suas vivências de proteção e de desproteção social. [...] Para além dos portes populacionais estabelecidos pela PNAS/2004, entende-se que devam ser revistos para gerar maior aproximação com a diversidade das características das cidades brasileiras e seus traços de ruralidades e de urbanização (Brasil, 2015, p. 12-13).

Em se tratando do recorte de análise no âmbito dos municípios de pequeno porte 1, como destacado neste estudo, a adoção desse desmembramento nos aproxima da dinamicidade territorial e contribui para alargamento da análise da presença e cobertura dos serviços do SUAS.

O reconhecimento das diversidades socioculturais, ambientais e políticas se faz cada vez mais necessário em função das características e dinâmicas que fazem parte das relações urbanas, rurais, locais e regionais. Trata-se, portanto, de olhar para a diversidade de atributos de cada cidade ou região e analisar a combinação existente entre os mesmos para compor o mosaico socioterritorial que é parte imprescindível de estratégias de proteção de assistência social (Brasil, 2015, p. 18).

Assim, como mencionado, a partir do processo de descentralização das políticas sociais, é preciso trazer às reflexões o entendimento de que o município se constitui como a menor escala administrativa e lócus privilegiado da ação estatal direta aos cidadãos e, ainda, que cada município possui suas particularidades históricas, dimensão geográfica e populacional, podendo ter similitudes ou diferenças, seja do ponto de vista local ou regional (Javchelovich, 1998; Arretche, 2002).

No que diz respeito à caracterização contemplada na PNAS (2004), os municípios de pequeno porte, para além de suas dimensões populacionais, são definidos como aqueles que

Possuem forte presença de população em zona rural, correspondendo a 45% da população total. Na maioria das vezes, possuem como referência municípios de maior porte, pertencentes à mesma região em que estão localizados. Necessitam de uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica, pois os níveis de coesão social, as demandas potenciais e redes socioassistenciais não justificam serviços de natureza complexa. Em geral, esses municípios não apresentam demanda significativa de proteção social especial, o que aponta para a necessidade de contarem com a referência de serviços dessa natureza na região, mediante prestação direta pela esfera estadual, organização de consórcios intermunicipais, ou prestação por municípios de maior porte, com cofinanciamento das esferas estaduais e Federal (p. 43).

Entendemos que é preciso ter um olhar atento e pormenorizado aos municípios pequenos que, por vezes, são identificados de forma pouco condizente com seus reais modos de operação na rede de proteção social. Adotamos, na PNAS (2004), uma

classificação por compressão dos municípios PP1, justamente quando operamos na prioridade de expansão da proteção social básica nos municípios brasileiros.

Muito embora, ao reconhecer que as respostas de atenção social partem de realidades territoriais complexas e heterogêneas, cujas demandas postas aos cidadãos-usuários sustentam a direção que norteia o trabalho social nos serviços socioassistenciais, criamos, portanto, um campo alargado de reflexões analíticas que transbordam essa margem homogeneizada.

Pela ótica das responsabilidades do ente estadual, a NOB SUAS (2012), em seu Art. 16, relaciona um conjunto de compromissos, no qual acentuamos a obrigação de organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com diagnóstico socioterritorial e critérios pactuados nas instâncias de controle social e pactuação de diretrizes do SUAS, bem como financiar integralmente a oferta dos serviços e benefícios de sua competência.

Reconhece-se o compromisso federativo da instância estadual na operação de serviços socioassistenciais nos municípios de pequeno porte, alargando as análises para os fluxos contínuos da crise estrutural do capital, cujos rebatimentos são expressos, inclusive, na precarização das políticas sociais.

No entanto, os dados do Censo SUAS – CREAS 2021⁴ apresentam uma realidade com baixíssima presença de CREAS regionalizados instalados no país, totalizando 34 unidades dessa natureza, sendo 28 na Região Nordeste (CE e PB); cinco no Sudeste (MG) e uma unidade no Centro-Oeste (TO). Com base, ainda, nas informações coletadas, o Estado de São Paulo não possui CREAS regionalizados, muito embora existam serviços de acolhimento institucional para pessoas com deficiência e mulheres vítimas de violência em unidades regionalizadas.

Vale ressaltar que, no questionário do Censo SUAS – Gestão Municipal (2021), no Bloco Serviços, trata-se, dentre outros pontos, sobre o modo de realização dos atendimentos às questões de violações de direitos nos municípios, nos quais 236 municípios do Estado de São Paulo responderam que essas demandas são atendidas pelo próprio órgão gestor, contando (ou não) com equipes de referências específicas.

Em se tratando da esfera estadual, circundando a conjuntura paulista, apontamos considerações produzidas por Gomes (2008):

⁴ Censo SUAS: Bases e Resultados. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 24 set. 2023.

A esfera estadual teve como desenho permanente do campo da assistência social a organização técnico-administrativa definida pela variação, na forma, na intensidade e no tempo, de interferências no modo de gestão desse campo institucional. Caracteriza-se pela dispersão funcional, programática e orçamentária, dada a convivência intermitente com o campo próprio da criança e do adolescente, com o paralelismo de iniciativas que marca a correlação com a institucionalidade da ação da primeira dama e a associação heterogênea na gestão que provoca a definição do lócus da assistência social pública estadual pelo nomadismo administrativo: caminhou vinculada à Justiça, à Saúde, à área do Trabalho, passou pela identificação com uma área definida pela família e criança e hoje é definida pelo paradigma do desenvolvimento social. É possível lócus próprio da assistência social, marcada em sua conformação histórica pela tendência de atribuição multitemática, na medida em que a vinculação imediata de sua natureza é a atribuição do atendimento à pobreza, às múltiplas manifestações da desigualdade social, caracterizada por uma linha indelével que separa, de forma precária, a iniciativa privada sem fins lucrativos da iniciativa pública governamental (p. 260).

O mix de ações estaduais descaracteriza a prevalência de uma política pública sob resguardo afiançador de seguranças sociais como a política de assistência social e, por sua vez, o ente estadual, na engrenagem federativa do SUAS, possui atributos específicos na expansão de mecanismos institucionais no âmbito da proteção social não-contributiva.

Especificamente no Estado de São Paulo, convivem, por exemplo, perspectivas conflitantes entre serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente com outros serviços nominados pela gestão estadual como *não-tipificados*, buscando agregar diferentes tipologias de ações de naturezas, inclusive, difusas ao SUAS, no intento de acomodar a rede privada de conveniamento estadual e sobrepondo-se às iniciativas precípuas de Estado.

Nesse sentido, a problematização do objeto em questão, toma como partida um elenco de perguntas que se desdobram em linhas norteadoras preponderantes e adjacentes, conduzindo a análise empreendida nesta pesquisa.

a) Questões preponderantes

- Como se estabelecem os modos de operação da integralidade da proteção social do SUAS em municípios paulistas de pequeno porte?

- Como tem se construído a atuação do ente estadual na direção dos serviços de proteção social especial nos municípios pequenos na área de atuação do FORTSUAS – Região Fernandópolis no Estado de São Paulo?
 - Quais os significados ético-políticos e técnico-organizativos atribuídos à integralidade da proteção social no SUAS em municípios pequenos?
- b) Questão adjacentes
- Quais incidências e como se apresentam as demandas de proteção social em pequenos municípios?
 - A partir de contextos de violências e violações de direitos, como se dá a relação de serviços de proteção social especial e proteção social básica no chão de vida em pequenos municípios?
 - De que modo são operadas as respostas e a integralidade das atenções do SUAS nas condições concretas de vida das pessoas no contexto pós-emergência sanitária?

Percurso Metodológico

Diante do cerne desta pesquisa, que é a integralidade da proteção social no SUAS, os procedimentos metodológicos balizam-se pela apreensão aproximativa da realidade social sustentada no método histórico-dialético. Para isso, utilizamos estudos sistematizados por Tonet (2013), ao demarcar o caráter ontológico de análise da realidade social, ancorando-se nos fundamentos marxianos.

Dentre suas análises, aponta para a importância de compreender as premissas gerais que se desnudam gradativamente, à medida que se efetiva a busca pelo conhecimento numa realidade constituída pela dinamicidade histórica e social.

[...] saber que o *ser social* é radicalmente *histórico e social*, que é uma *totalidade* e não uma soma aleatória de partes, que é composto de *essência e aparência*, que é resultado da *interatividade humana*, que é permeado por *contradições e mediações*, que seu *movimento* implica sempre a existência de um momento predominante, essas e outras determinações gerais serão importantes elementos balizadores para orientar a *busca pelo desconhecido* (Tonet, 2013, p. 114, grifo nosso).

Por essa razão, trata-se da direção para elucidação dialética dessa realidade, considerando a relação imbricada entre o sujeito-pesquisador e o objeto pesquisado, bem como as determinantes do processo social posto à concretude do momento histórico sob exame.

Diante da natureza científica da pesquisa, vislumbra-se reconhecer o objeto sob análise, superando o caráter aparente e superficial, para aprofundar reflexões críticas na assimilação de sua essencialidade situada historicamente.

O método dialético implica sempre em uma revisão e em uma reflexão crítica e totalizante porque submete à análise toda interpretação pré-existente sobre o objeto de estudo. Traz como necessidade a revisão crítica dos conceitos já existentes a fim de que sejam incorporados ou superados criticamente pelo pesquisador. Trata-se de chegar à essência das relações, dos processos e das estruturas, envolvendo na análise também as representações ideológicas, ou teóricas construídas sobre o objeto em questão (Lima; Miotto, 2007, p. 40).

O itinerário metodológico partiu da experiência desta pesquisadora na coordenação ampliada do Fórum Regional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS – FORTSUAS Região Fernandópolis/SP, cujo elenco de municípios abarcados segue a mesma delimitação organizativa da Diretoria Regional Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS Fernandópolis/SP, que é um órgão de supervisão estadual vinculado à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. Vale ressaltar que essa organização administrativa é uma especificidade do Estado de São Paulo, na forma de regionalização da gestão e operação da Política de Assistência Social.

Por se tratar de uma regionalização específica, essa divisão não segue as segmentações por região e microrregiões compreendidas nas legislações vigentes e consideradas pela Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão.

Nesse sentido, a área de abrangência do FORTSUAS está constituída, atualmente, por 49 municípios, sendo 45 municípios de pequeno porte 1; dois municípios de pequeno porte 2 e dois municípios de médio porte.

O FORTSUAS foi instituído em meados de 2016, com o propósito de fortalecer a participação representativa dos trabalhadores do SUAS sob capilaridade regional, haja vista a composição territorial por agregado de pequenos municípios. Desde então, promoveu diversos processos de formação dos trabalhadores, mobilização de redes regionais frente aos cortes no orçamento público e inúmeras parcerias em capacitações profissionais na região.

Tendo em vista os objetivos e perguntas norteadoras, adotamos a abordagem quanti-qualitativa, utilizando revisão bibliográfica, pesquisa documental e pesquisa de campo, com aplicação de entrevistas coletivas, entrevista individual e entrevista exploratória.

Para a caracterização dos sujeitos da pesquisa e dos modos de oferta da PSE nos municípios de pequeno porte 1, partimos dos dados coletados na pesquisa aplicada via *Google Forms* em junho/2022 pelo FORTSUAS, cuja finalidade foi, justamente, delinear o perfil das/os trabalhadoras/es que atuam como referência da PSE média complexidade em municípios de pequeno porte 1, bem como assinalar a oferta da PSE e os desafios de sua gestão e operação nas diferentes realidades locais.

Embora a iniciativa tenha sido de um grupo específico de trabalhadores, a articulação junto ao FORTSUAS possibilitou uma estratégia de abertura da discussão e proposições coletivas frente às peculiaridades vivenciadas regionalmente, tendo consonância com a *Carta de Princípios e Funcionamento do FORTSUAS – Região Fernandópolis*:

O Fórum Regional de Trabalhadoras e Trabalhadores do Sistema Único da Assistência Social – FORTSUAS – REGIÃO DE FERNANDÓPOLIS/SP, é um fórum regional, permanente, de representação das trabalhadoras e dos trabalhadores em suas diversas formas de organização, entidades de trabalhadoras(es) ligadas à assistência social com personalidade jurídica ou pessoas físicas trabalhadoras(es) do SUAS. É um *fórum de articulação* e deliberação política em *defesa* do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) *democrático, participativo*, com financiamento específico e controle social, e de *discussão democrática* sobre questões pautadas nos Fóruns Nacional e Estadual dos Trabalhadores do SUAS e, também, subsidiadas por algumas pautas dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipais de Assistência Social no sentido de defender a posição do Fórum nos Conselhos de Assistência Social (FORTSUAS, 2018, p. 1, grifo nosso).

Em convergência com as reverberações provocadas pelo grupo de trabalhadores e os debates realizados pelo FORTSUAS, definiu-se os sujeitos da pesquisa. Trata-se de trabalhadoras/es que atuam na PSE, bem como trabalhadoras/es que estão em serviços da proteção social básica vinculados ao CRAS.

Ainda no contexto pandêmico, com a retomada do trabalho presencial e a reorganização da atenção social nos municípios, um grupo de trabalhadoras

observaram aumento expressivo de demandas advindas de vivências de violações de direitos. Por outro lado, destacavam que a oferta de serviços de média complexidade nos pequenos municípios não respondia às mudanças sociais experimentadas com o agravamento das desigualdades sociais, problematizando o desmonte das políticas públicas e o desfinanciamento do SUAS no país. Esse contexto nos provoca a retomar a problematização de que, por se configurarem como municípios de menor porte populacional, não sofreriam confluências de dinâmicas violadoras e violentas no cotidiano de vida desigualada como nos apresenta historicamente a realidade brasileira.

Assim, essas trabalhadoras que atuam na função profissional de referência da PSE média complexidade de municípios PP1 organizaram uma reunião, em meados de julho/2022 para troca de experiências, principalmente, dialogando sobre os desafios frente à ausência de modos de ampliação de cobertura, seja do ponto de vista do orçamento ou da presença de unidade de CREAS municipal/regional.

Uma similitude observada nessa reunião foi que os profissionais na função de referência da PSE em pequenos municípios atuavam vinculados ao órgão gestor municipal, tendo destacado, de forma preliminar, condições limitantes e improvisadas de atuação e de perspectiva de integralidade com a proteção social básica, além do acúmulo de trabalho decorrente de outras funções e atividades adjacentes da gestão do SUAS.

Nessa reunião, decidiu-se, então, realizar uma enquete via *Google Forms* voltada para demais trabalhadores e equipes de referência de PSE e também para gestores, com o intuito de caracterizar a oferta desse nível de atenção social e traçar o perfil de trabalhadoras/es, bem como, as ações ofertadas no trabalho social nos municípios.

Com essa iniciativa, decidiu-se, também, pelo retorno dos encontros mensais do Fórum Regional dos Trabalhadores do SUAS – Fernandópolis, a fim de legitimar as atividades empreendidas por esse Grupo de Trabalho na região, bem como, recompor a coordenação ampliada do colegiado. O debate entre trabalhadores do SUAS, no contexto de uma região composta essencialmente por municípios de pequeno porte, tornava-se chão fértil para as problematizações que surgiam no contexto desta pesquisa.

A realidade social é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda a riqueza de significados a ela transbordante. Essa mesma realidade é mais rica que qualquer teoria, qualquer pensamento e qualquer discurso que possamos elaborar sobre ela. Portanto, os códigos das ciências que por sua natureza são sempre referidos e recortados são incapazes de a conter. As Ciências Sociais, no entanto, possuem instrumentos e teorias capazes de fazer uma aproximação da suntuosidade que é a vida dos seres humanos em sociedades, ainda que de forma incompleta, imperfeita e insatisfatória. Para isso, ela aborda o conjunto de expressões humanas constantes nas estruturas, nos processos, nos sujeitos, nos significados e nas representações (Minayo, 2002, p. 15).

Em relação à aplicação da pesquisa empírica, houve uma adesão importante quanto ao número de gestores municipais e trabalhadoras/es participantes, perfazendo 40 profissionais da PSE Média em 33 municípios e 37 gestores municipais. Dessa forma, entre trabalhadoras/es e gestores, esse levantamento envolveu mais de dois terços (37) do total de 45 municípios de pequeno porte que compõem o FORTSUAS Região Fernandópolis/SP.

Em função dessa pesquisa, realizou-se um encontro regional no mês de agosto/2022 para disseminação dos resultados e discussão com o conjunto de trabalhadoras/es dos municípios. No encontro, foram divididos seis grupos com os eixos organizados a partir da tematização das respostas, com o intuito de produção e análise coletiva.

Quadro 1 – Relação de eixos temáticos na análise da enquete aplicada

EIXO POR GRUPOS
A composição das equipes da proteção social de média complexidade nos municípios de pequeno porte.
Desafios na execução da proteção social de média complexidade nos municípios de pequeno porte 1: perspectivas dos trabalhadores.
Formas de acesso e principais demandas de proteção social de média complexidade nos municípios de pequeno porte 1.
Referência para famílias e acompanhamento familiar.
Fluxos de atendimentos e organização do serviço.
Desafios do município na oferta dos serviços de PSE média complexidade.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Observou-se um conjunto relevante de evidências e incidências de atuação da atenção de média complexidade nos municípios participantes, demarcando certas

similitudes do ponto de vista regional. Em termos da forma de execução, 81% das equipes não atuavam de forma exclusiva junto à PSE média complexidade, acumulando sua intervenção, em sua maioria, com demandas da área gestão municipal do SUAS.

Os principais desafios destacados na execução da proteção social de média complexidade estavam vinculados à falta de recursos humanos adequada para o desenvolvimento do trabalho social, à ausência de unidade CREAS e ou estrutura/organização dos serviços de média complexidade, aos entraves do trabalho de articulação e integração com a rede socioassistencial e às demais políticas setoriais e à falta da efetivação da educação permanente.

Com efeito, a indicação, como desafio, da baixa “adesão” dos usuários aos serviços de proteção especial de média complexidade ofertados, precisa ser problematizada e desnaturalizada, em função da falta de referência e precariedade da probidade pública na provisão efetiva por seguranças e direitos socioassistenciais, vinculados às violências estruturais e violações de direitos que atravessam a vida da população dos municípios de pequeno porte e que se agravaram no contexto da crise estrutural e pandêmica.

Nesse contexto, pouco se evidenciou a partir dos dados coletados na enquete, quanto às modalidades de acesso da população aos serviços: seja pela atuação proativa da proteção social de média complexidade nos territórios ou pela procura espontânea de usuários; por sua vez, prevaleceram os encaminhamentos advindos do Poder Judiciário e do CRAS.

A violência física e psicológica compreende a 85,7% dos relatos apontados na pesquisa das situações atendidas pela PSE média complexidade nos PP1. Dessa forma, considerando os fluxos de atendimento e os indícios para analisar a integralidade entre a proteção social especial de média complexidade e a proteção social básica, a pesquisa evidenciou que:

- a) somente 57,1% das equipes realizaram e referenciaram o atendimento para acompanhamento familiar do CRAS;
- b) a metade (50%) informaram que não existia fluxo de atendimento, nem rotina estruturada do serviço, embora destacassem atividades ligadas ao

planejamento pontual de ações, ou discussões de caso e/ou elenco de ações vinculadas ao trabalho essencial dos serviços socioassistenciais;

c) somente um terço (33,3%) elaboraram plano de acompanhamento e realizaram o devido acompanhamento familiar.

Nesse contexto, essa experiência fortaleceu a nossa necessidade de compreender o lugar da PSE no SUAS em municípios de pequeno porte, os modos de atuação articulada e a integralidade entre os serviços PSB e PSE e com a rede intersetorial.

O processo desenvolvido pelo FORTSUAS acerca da atuação em serviços de média complexidade em municípios pequenos foi fundamental para a construção das balizas pertinentes ao objeto desta pesquisa e será referência e base de ampliação da análise no percurso.

Tornou-se referência para desvendar e iluminar a relação estabelecida com serviços de proteção social básica, no conjunto de atividades e processos de acompanhamento familiar em contextos de violações de direitos e violências instalados a partir do referenciamento das equipes de PSE média complexidade, de forma a compreender os modos de operação da integralidade da proteção social do SUAS em municípios de pequeno porte 1.

Sob a luz das aproximações e problematizações desse processo, produção e reflexão, o percurso de revisão bibliográfica atentou-se para o estudo de acervo científico voltado para a compreensão de concepções acerca de integralidade no campo das políticas sociais.

Em relação aos debates da política social, proteção social e seguridade social brasileira e assistência social, baseamos as reflexões em estudos e análises da proteção social como direito dos cidadãos-usuários, que se insere numa expansão do acesso aos direitos sociais e humanos e se sustenta pelo caráter democrático e emancipatório, embora permeado de componentes que conflitam com os interesses dominantes no contexto da sociabilidade capitalista.

Traçando as especificidades da temática no campo da política de assistência social, teceram-se análises a partir da discussão sobre territórios, seus modos desiguais de uso no campo da cidadania e territórios na construção da pesquisa social, considerando territórios de vivência e de vida.

No âmbito da pesquisa documental, utilizamos de análise das regulações atinentes à Política de Assistência Social e do SUAS, a fim de construirmos a trajetória dessa política pública, alinhavada à evolução histórica das políticas sociais no Brasil, com ênfase na sua implementação nos municípios pequenos e as atribuições e competências entre os entes federados.

De forma dialética, foi considerada a consulta e o exame das informações estatísticas públicas (disponíveis no IBGE, SAGICAD-MDS, Censo SUAS, Atlas Digital – SEDS, Fundação SEADE Municípios, site SEDS SP, Ouvidoria Nacional de direitos Humanos - ONDH), para caracterização e aproximação com a realidade dos municípios de referência no estudo de campo, aventando sobre a implementação dos serviços socioassistenciais no âmbito dos municípios estudados. Essa perspectiva deve-se ao fato de que “[...] há que se considerar que os documentos constituem fonte rica e estável de dados. Como os documentos subsistem ao longo do tempo, tornam-se a mais importante fonte de dados em qualquer pesquisa de natureza histórica” (Gil, 2012, p. 5).

No desenvolvimento do recorte analítico necessário à pesquisa qualitativa de campo, considerou-se os seguintes momentos, critérios e sujeitos de pesquisa:

a) **Pesquisa exploratória:** aplicação de entrevista individual com a Prof.^a Dr.^a Aldaíza Sposati⁵, pesquisadora, autora, especialista de notório saber e sujeita histórica da construção da política de assistência social e do SUAS nacional. O

⁵ Professora titular sênior da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo/ PUCSP, Pós-Doutora pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Na PUCSP, exerceu docência na Graduação e na Pós-graduação no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social-PPGSSO. Ali, implantou e coordenou o NÉPSAS-Núcleo de Estudos e Pesquisas em Assistência Social (1985-2021) e ministrou a disciplina Assistência Social: Política e Gestão I e II; foi Diretora de Faculdade de Serviço Social, Vice-Reitora Comunitária, Gerente de Relações Internacionais do PPGSSO. Professora em cursos de Pós-graduação *stricto sensu* em Políticas Sociais em Portugal e Argentina. Pesquisadora de carreira do CNPq. Coordenou equipe brasileira por sete anos em projetos Capes-Cofecub em Paris na École des Hautes Études em Sciences Sociales (EHESS) e em Grenoble-França na Université de Grenoble Alpes. Assessora Técnica em projetos e missões de órgãos internacionais, como UNESCO, PNUD, UNICEF, para os quais desenvolveu projeto da Política de Assistência Social em Luanda/Angola. Militante-Membro da direção da Associação Rede Brasileira de Renda Básica (RBRB). Membro do Conselho Técnico da Fundação Tide Setúbal-FTAS. Milita em lutas pela Proteção Social Distributiva, sobretudo na efetivação do SUAS, com destaque para a proteção social de crianças e adolescentes, e da população com vivência nas ruas das cidades. Desenvolve estudos e publicações sobre o tema da orfandade no Brasil. Com produções para a Coalizão dos Direitos de Crianças e Adolescentes sob Orfandade. Autora de diversos livros e artigos sobre a temática da proteção social com publicações em âmbito nacional e internacional. Gestora pública municipal ocupando na cidade de São Paulo cargos de Secretaria Municipal das Administrações Regionais (1989/1990); Assistência Social (2002/2004). Vereadora da Cidade de São Paulo por três mandatos (1993-2004), Conselheira da cidade de São Paulo (2012-2015).

intuito dessa etapa da pesquisa foi compreender a concepção de integralidade e a construção histórica da proteção social básica e especial, percorrendo a partir das categorias aventadas ao longo da pesquisa empreendida, como regionalização da proteção social e marcos históricos do processo de reordenamento institucional pela PNAS (2004). Consideramos o interesse pelo desocultamento do objeto de investigação, no qual escolhemos entrelaçar, ao longo dos capítulos, as contribuições e teses coletadas durante a entrevista de cunho exploratório.

Destacamos, por sua vez, que a entrevistada, na condição de pesquisadora e analista da política de assistência social concordou, de forma esclarecida, a ser identificada ao longo desta pesquisa, haja vista o grau de sua relevância na construção e debate da temática em tela e dada característica exploratória da entrevista aplicada.

b) Pesquisa com municípios de PP1: aplicação de entrevistas coletivas de forma conjunta com os sujeitos da pesquisa: trabalhadoras/es que realizam atendimento de PSE média complexidade e trabalhadoras/es da PSB em equipes/serviços vinculados ao CRAS: PAIF e SCFV.

Ao considerar a categoria da integralidade, pondera-se sobre seu desdobramento na experiência do trabalho interprofissional dada à natureza dos diferentes serviços do SUAS. Assim, a escolha de entrevista coletiva tem assentamento na busca investigativa com balizas na dimensão da participação e na relação posta no cotidiano de atuação desses sujeitos da pesquisa.

c) Pesquisa com gestão estadual descentralizada: aplicação de entrevista individual com trabalhador/a em gestão estadual de DRADS com o intuito de compreender os modos de supervisão e apoio quanto à oferta, financiamento e acompanhamento da prestação de atendimentos de proteção social especial em municípios de PP1.

Os critérios iniciais de escolha dos municípios de pequeno porte 1 para a realização da pesquisa nas localidades consideraram:

- trabalhadores que participaram da pesquisa empírica aplicada pelo FORTSUAS – Região Fernandópolis e que atuavam em serviços de

proteção social básica e atendimentos de PSE média complexidade, considerando ocupações de ensino médio e categorias profissionais de nível superior;

- delimitação de participantes segundo municípios de pequeno porte 1 desagregados segundo o SUAS 10 (Brasil, 2015). A escolha de diferentes subclassificações buscou garantir análises de similitudes e diferenças territoriais e regionais;
- escolha de cada município, segundo a referida subclassificação, ponderando dinâmicas socioterritoriais quanto aos desenhos na configuração de ações de proteção social básica e especial de média complexidade.

Diante desses critérios adotados, foi mapeada a distribuição dos municípios de PP1 da microrregião, conforme explicitado no quadro a seguir.

Quadro 2 – Distribuição dos municípios de PP1 e subclassificações no recorte territorial dos municípios para a pesquisa de campo

DIVISÃO	SUBCLASSIFICAÇÃO (SUAS 10, 2015)	Nº MUNIC	MUNICÍPIOS QUE ATENDEM AO RECORTE DELIMITADO
PP I (munic. até 20 mil hab.)	PP1a até 2.500 hab.	16	Dirce Reis ou Dolcinópolis
	PP1b de 2.501 a 5.000 hab.	16	Meridiano, Indiaporã, Macedônia ou Rubinéia
	PP1c de 5.001 a 7.500 hab.	4	Américo de Campos ou Santa Albertina
	PP1d de 7.501 a 10.000 hab.	4	-
	PP1e de 10.001 a 15.000 hab.	4	Ouroeste, Nhandeara, Riolândia ou Valentim Gentil
	PP1f de 15.001 a 20.000 hab.	0	-

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A partir dessa delimitação, aplicamos a pesquisa qualitativa, em três momentos distintos, com a utilização de entrevistas individuais e coletivas, após aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CEP PUC/SP), com parecer substanciado e aprovado sob o nº 6.216.191, datado de 3 de agosto de 2023, anexo nesta dissertação.

Com o plano de aplicação da pesquisa de campo e aprovação do CEP, realizamos contatos por e-mail, mensagem de texto e telefone, com gestores e trabalhadores dos municípios que atendiam ao recorte delimitado, e alcançamos a participação de nove trabalhadoras de três municípios: Meridiano (PP1b); Américo de Campos (PP1c) e Ouroeste (PP1e).

Em relação ao perfil das entrevistadas, destacamos:

- **cargo/ocupação profissional no SUAS:** duas assistentes sociais; duas psicólogas; uma advogada; três orientadoras sociais, sendo duas com nível superior completo e uma cursando nível superior; uma estagiária de Serviço Social;
- **faixa de idade:** quatro entrevistadas estão na faixa etária de 20 a 35 anos, enquanto cinco entrevistadas possuem 36 anos ou mais;
- **tempo de atuação profissional no SUAS:** cinco entrevistadas ingressaram há menos de dois anos, no período do contexto pandêmico; uma entrevistada possui entre dois e 10 anos de ingresso no SUAS; e três trabalhadoras ingressaram há mais de 10 anos.

Vale destacar que todas as trabalhadoras municipais participantes da entrevista de campo ingressaram pós a implementação do SUAS, período no qual vivenciamos um processo de ampliação do sistema nacional de proteção social não-contributiva no Brasil.

Demarcamos que utilizamos a sequência numérica para diferenciar as falas das entrevistadas quando da caracterização das particularidades regionais e municipais e, seguidamente, reorganizamos essa classificação, por indicação de letras aleatórias, no contexto de análise dos modos de operação da proteção social básica e especial nos municípios estudados.

Todas as sujeitas da pesquisa foram informadas quanto aos objetivos e à importância da investigação em curso, bem como dos procedimentos e confiabilidade deste estudo a partir de autorização explícita no Termos de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE⁶.

⁶ O documento pode ser consultado no Apêndice A deste estudo.

Ressaltamos, ainda, que cada etapa compreendeu a construção de roteiros de entrevista⁷, articulando as questões norteadoras de partida desta pesquisa e os objetivos específicos esperados. Com isso, a pesquisa qualitativa busca responder aos elementos que compõem a operacionalização da integralidade na relação interproteções, analisando a forma situacional e considerando a participação de diferentes atores sociais na perspectiva de sua função e campo de ocupação na operacionalização das atenções socioassistenciais.

Os eixos de análise priorizados envolveram: modos de operação da intersetorialidade; as expressões das demandas de PSE e a atuação da gestão estadual em municípios de PP1; os significados ético-políticos e técnico-operativos estabelecidos na relação interproteções do SUAS.

Organização da Dissertação

A organização dos capítulos desta dissertação, convalidados pelo percurso metodológico apresentado, desdobra-se em três capítulos, estampando reflexões analíticas na busca por compreender a integralidade no SUAS, considerando os modos de sua operação na relação entre proteção social básica e especial de média complexidade na perspectiva de municípios de pequeno porte 1.

O Capítulo 1, “A integralidade da proteção social no campo específico do SUAS”, tem como centralidade o debate acerca da proteção social não-contributiva e sua especificidade de conteúdo no prisma do SUAS. Incorporamos, nesse exame, a integralidade como componente basilar e organizativo da Política de Assistência Social, ancorando-a em dimensões teórico-conceituais e ético-políticas. Traçamos um decurso histórico para apreensão da proteção social brasileira e os indicativos de regulação no campo do SUAS, bem como discorremos sobre a intersetorialidade como unidade intrínseca à questão da integralidade, para alcançar questionamentos sobre os desafios de direção para uma proteção social integral e integrada.

O Capítulo 2, “Referência do *chão-vida* no SUAS: o território como força pulsante da integralidade da proteção social”, percorre o exame da compreensão de território e a matriz político-administrativa da territorialização no SUAS, ensejando capturar as particularidades regionais e sócio-históricas a partir da realidade dos

⁷ Os roteiros de entrevistas podem ser consultados no Apêndice B deste estudo.

pequenos municípios abarcados por este estudo. Consideramos iluminar este debate a partir da problematização do papel do ente estadual nas ações socioassistenciais vinculadas ao SUAS, levantando dimensões como regionalização, territorialidades e ruralidades para adensar tramas territoriais que circundam a temática da integralidade da proteção social não-contributiva. Buscamos aproximações gradativas para apreensão dos modos de operação da proteção social especial de média complexidade em municípios de PP1.

O Capítulo 3, “A integralidade da proteção social do SUAS em municípios de PP1: desatar nós para construir elos?”, guia-se, centralmente, pelo exame da realidade dos municípios de pequeno porte 1, estabelecendo relação com a presença de expressões de demandas de proteção social especial. Confrontamos, à luz do contexto pandêmico, as contradições da sociabilidade capitalista e as desigualdades sociais manifestas no Brasil. Propomos intercambiar análises a partir das diferenças e semelhanças das realidades dos municípios pequenos, apreendidos neste estudo. Discorreremos, ainda, sobre os modos de operação da proteção social nos pequenos municípios, amalgamados com a pesquisa de campo junto às trabalhadoras municipais de serviços da proteção social básica e dos atendimentos de proteção social de média complexidade, apreciando os nós reais e possíveis do trabalho articulado em redes de proteção social territoriais.

Encerramos, ensejando os alcances produzidos com a condução desta pesquisa, tendo como holofote as expressões de demandas especiais a fim de delinear a dimensão fulcral da integralidade da proteção social do SUAS percebida nas particularidades de pequenos municípios.

Esperamos que os resultados deste estudo subsidiem a compreensão da proteção social não-contributiva concretizada nos municípios de pequeno porte e deem fôlego contemporâneo às discussões consubstanciadas pela operação articulada dos níveis da proteção social do SUAS, tendo como fio condutor a *viga* da integralidade, alçando formas de expansão de cobertura e de novos parâmetros de oferta nos diferentes portes de municípios.

1 A INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL NO CAMPO ESPECÍFICO DO SUAS

A força deste capítulo está ancorada na discussão da especificidade da proteção social no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a integralidade como um dos elementos de análise da complementariedade da atenção social, considerando-se os eixos teórico-conceituais e ético-políticos balizantes da Política de Assistência Social.

Construímos reflexões a partir das referidas categorias, incorporando apreensões gradativas acerca da realidade social de municípios de pequeno porte 1 e propomos realizar um entrelaçamento das análises à luz do contributo manifesto da Profa. Dra. Aldaíza Sposati na entrevista exploratória aplicada no desenvolvimento da pesquisa de campo.

Recuperamos que, no exame das concepções fundantes do modelo de proteção social não-contributivo, na particularidade brasileira, a incorporação da Política de Assistência Social exige análise crítica quanto aos traços conservadores da gênese das ações assistenciais, estabelecendo como premissa marcante que:

A história do Estado social brasileiro revela o funcionamento da assistência social como área de transição de atenções, sem efetivá-las como plena responsabilidade estatal de consolidação dos direitos sociais. Em face dessa história institucional que a registra como um campo que opera sob negação de direitos, são múltiplos os desafios que se apresentam. Sob a concepção hegemônica, principalmente pela visão conservadora, liberal e neossocial-liberal, a assistência social é transversal, porque está dedicada a possibilitar acessos materiais que não estão disponíveis no mercado aos convencidamente pobres, com explícita demonstração de sua precariedade. *Confrontar essa maneira de ver, significa adotar a concepção de que a assistência social é uma política que atende determinadas necessidades de proteção social e é, portanto, o campo em que se efetivam as seguranças sociais como direitos* (Sposati, 2009, p. 15, grifo nosso).

Sobremaneira, o fio condutor deste capítulo alinha-se à compreensão da materialização da proteção social pública e, para isso, busca problematizá-la a partir da construção organizativa que culminou na aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004 e na instituição do SUAS. Tecida numa arena de pactuação nacional dinâmica e heterogênea, essa proteção esteve, justamente,

fincada nas experiências municipais em curso, naquele momento histórico, uma vez que

[...] todo esse processo [...] ele é um processo ascendente. Ele vem do município, da realidade prática, *da vivência para a regulação*. Então, tudo aquilo que depois foi virando, com o tempo, descendente [...] não contém esta amarração real com a realidade (Sposati, 2023, grifo nosso)¹.

Cabe-nos demarcar que o nosso desafio é, justamente, decantar alguns elementos nevrálgicos e intrínsecos na consolidação da Política Nacional de Assistência Social (2004) e, por conseguinte, sua concretude pelo SUAS (2005), que, posicionados, dão sustentação à nossa discussão central acerca da integralidade na proteção social balizada pelo modelo socioassistencial descentralizado e participativo.

Como explicitado por Sposati, o processo histórico de reconfiguração dessa política pública deu-se pela relação imbricada com a realidade concreta em sua dimensão “ascendente”, o que nos permite localizar alguns de seus componentes essenciais para a apreensão da proteção social não-contributiva.

1.1 Alguns traços históricos constitutivos da proteção social brasileira

A materialização de uma agenda democrática com raízes marcadas em lutas e contradições perfazem o enfrentamento de desafios de grandes proporções para o advento do compromisso primordial da política de assistência social. Os parâmetros conceituais e políticos indicaram a direção de ampliação da proteção social não-contributiva pelo alcance de determinadas seguranças sociais, e a tradução desse processo de reconfiguração deu-se pelo sistema nacional SUAS.

Construção histórica e coletiva que, conforme análise da professora Sposati, é resultante do acúmulo trilhado por experiências municipais, relacionadas à distinção de níveis de proteção social, a um processo de descentralização territorial (regionalização), bem como, à construção da tipologia de serviços socioassistenciais.

Tem um fator fundante: quando nós fomos organizar, digamos, um pensamento todo para a política nacional de 2004, nós tínhamos concretamente três experiências densas: uma experiência em Porto Alegre, uma experiência em Minas Gerais e uma experiência em São

¹ As citações de autoria da professora Aldaíza Sposati sem indicação de referência específica têm como fonte entrevista realizada pela pesquisadora em agosto de 2023.

Paulo. Três experiências municipais; zero experiências estaduais. Experiência de Porto Alegre: ela tinha feito. Ela, a Ana Mota. [...] Eles fizeram lá em Porto Alegre uma distinção nas atenções entre básica e especial. Foi desse nascimento em Porto Alegre que nós bebemos isso, a partir do concreto. Minas [Gerais], que eu lembro, foi mais de um grau de descentralização [...] foi uma descentralização territorial, porque eles fizeram algumas experiências já descentralizadas. Aqui em São Paulo, nós tínhamos uma força de descentralização, mas nós tínhamos feito uma forte pesquisa das organizações sociais para saber o que as organizações sociais privadas faziam sobre a égide da Assistência Social. Isso nos permitiu [...] fazer a tipificação porque nós conseguimos aqui em São Paulo. Nessa 2002... 2003... 2004, nós conseguimos o seguinte: *entender que a assistência social tinha três funções na política, que eram proteger, defender por conta dos direitos e vigiar* (Sposati, 2023, grifo nosso).

Nesse transcurso histórico, destacam-se ainda outras frentes de atuação, que determinaram o conteúdo para a efetivação da assistência social enquanto política pública, demarcando o acúmulo da frente de trabalhadores da Fundação Legião Brasileira de Assistência (FLBA), da categoria representativa de assistentes sociais e de estudos produzidos por universidades².

[...] tava Faleiros nisso, a Potyara... tanto que a primeira redação da LOAS, todas aquelas: 'quais são as diretrizes' [...] aquilo foi tudo da Potyara, depois nós continuamos a discutir. Então, nós tivemos, aí sim, uma construção também partilhada pela UnB e pela PUC, que a gente já vinha com aquela pesquisa 'Assistência na Trajetória' [das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise] Então nós já vínhamos com isso discutindo, então, você tem uma confluência, digamos, da organização, sim, dos assistentes sociais pelo CFESS, dos trabalhadores da LBA, da Academia e das primeiras gestões municipais petistas que assumem Assistência Social como uma área de ação (Sposati, 2023).

Como aportado nas linhas que transcrevem a fala da entrevistada, convalidamos o esforço agregador de diferentes atores sociais, haja vista a necessária transposição da herança histórica desapartada da referência de cidadania e justiça social.

² O Caderno do NEPSAS/PUC n. 2, 1995, apresenta as transcrições das palestras do "Seminário de Assistência Social: polêmicas e perspectivas", que marcou um processo de debates entre pesquisadores de universidades (UNB, UFF, UFRJ, UFPE) que dedicavam estudos à Assistência Social, aprofundando questões atinentes e polêmicas em curso. Disponível em: <https://www.pucsp.br/sites/default/files/download/nepsas/livros-e-cadernos/cadernos-cinquentenarios-vol2.pdf>. Acesso em: 13 set. 2023.

Então, é porque eu acho que nós realmente teimamos em constituir uma política, um território de uma política social, certo? A assistência social não era adjutória, ela era principal. Ela tinha uma coisa, ela tinha uma resposta. Então, estas formas que eu tô aqui discutindo – das prefeituras – foram formas, testes organizativos para gestão disto (Sposati, 2023).

Assim, dentre os novos traços de consolidação de um campo específico de ação, a Política de Assistência Social alcança três funções que lhe dão sustentação, a partir da organização pelo SUAS e que foram contempladas na PNAS (2004): *vigilância social, proteção social e defesa social e institucional*. Essa tríade basilar é imprescindível à realização dos objetivos e resultados na extensão dos direitos de cidadania.

Vigilância Social: refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida; [...] vigilância sobre os padrões de serviços de assistência social [...]. Os indicadores a serem construídos devem mensurar no território as situações de riscos sociais e violação de direitos.

Proteção Social: [...] aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. 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.

Defesa Social e Institucional: a proteção básica e a especial devem ser organizadas de forma a garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (PNAS, 2004, p. 39-40).

Ao constituir a utilidade dessa política pública, tomando como pressupostos esses eixos basilares, expressa-se o necessário estabelecimento de uma visão integral e integrada dos cidadãos-usuários, uma vez que é preciso conhecer as incidências de demandas e vivências que os desprotegem para consolidar um elenco de serviços e benefícios socioassistenciais que partam de seus interesses e necessidades manifestos e que superem omissões aos seus direitos socioassistenciais. Essa articulação funcional, aliada à defesa dos direitos socioassistenciais, denota a responsabilidade pública específica e sua extensão de cobertura, além de circunscrever sua amplitude e direcionamento social.

A regulação pública construída sob a égide de novas relações interfederativas mostrou uma dinâmica orgânica e de identidade coletiva, assim, como reafirmou o

surgimento do SUAS: “[...] não foi, eu digo sempre, da cartola do coelho; na verdade, os próprios profissionais, ao trabalhar, eles foram encontrando formas da gestão que ficavam mais qualificadas” (Sposati, 2009).

Dialogando com essas matrizes essenciais, Lopes (2006) ilustrou perspectivas de unificação do SUAS no lastro de sua implementação no país, dadas pela escolha de um projeto político aparado pelos direitos de cidadania, alterando a rota para novas intencionalidades e institucionalidades. Reforçou, dessa forma, o reconhecimento de um campo histórico de lutas essenciais para sua consolidação.

Essa história também foi perpetrada por opções conceituais e políticas e, assim, parametrada pelas derivações institucionais daí decorrentes. Essas décadas foram também palco de um amplo movimento nacional, heterogêneo e dinâmico, de formação política para a nova compreensão do direito e das funções do Estado e para a mobilização quanto à exigência das novas ações governamentais necessárias, considerando o conteúdo da Lei que instituía, finalmente um sistema descentralizado e participativo para a área (p. 76).

Contudo, não podemos nos furtar de apontar rugas às mudanças históricas dadas pela predileção neoliberal, que produz marcas conservadoras em detrimento dos direitos almejados, desdobrando-se em processos mitigatórios e de focalização nas diferentes políticas sociais e que, no caso da política de assistência social, ocasionam fragmentação programática e descaracterização paulatina de suas provisões sociais. Produzem, sobremaneira, indigências e tratos discriminatórios e devem ser reportadas em apreensão sócio-histórica, como resgata-nos Koga:

As aquisições humanas, quer dentro de um país, quer entre vários países, são condicionadas pela sociedade de mercado. O social subjaz à economia. Foi essa a perversa conquista da globalização que exclui grandes parcelas da população mundial de condições básicas para sobreviver, viver e acessar os bens civilizatórios direcionados para a qualidade de vida humana (2011, p. 19).

Nesse cenário, Pereira (2013) convoca-nos a pensar que construir referências de proteção social geridas por um estado capitalista é defrontar-se com impasses quanto ao atendimento de necessidades sociais no eixo do direito e da justiça social, haja vista que, pela lógica capitalista, os recursos econômicos para as políticas sociais são ínfimos, pois a geração de riqueza é sempre voltada para atividades economicamente rentáveis.

Isso explica por que a proteção social, a despeito de, em princípio, se contrapor à lógica da rentabilidade econômica privada, nunca esteve, na prática, livre de enredamentos nas relações de poder, nas quais exerce regulações favoráveis ao domínio do capital sobre o trabalho. Da mesma forma, a despeito de aparentemente não ser um mecanismo econômico, seu papel na produção e distribuição de bens e serviços públicos, necessários à satisfação das necessidades humanas, sempre esteve, prioritariamente, a serviço da satisfação das necessidades do capital – em especial quando as forças que deveriam se opor a essa serventia encontram-se debilitadas (Pereira, 2013, p. 637).

Nesse sentido, o cultivo ao campo do privado e do interesse econômico vincula-se à direção liberal, implicando numa proteção centrada no elo capital-trabalho e que restringe o alcance do reconhecimento social do direito, uma vez que “[...] consideram que ela só pode ser uma mercadoria posta à venda. Para tê-la é preciso ter emprego e renda compatíveis” (Brasil, 2015, p. 8).

Agregamos a essa reflexão considerações acerca dos atributos ativos do que Sposati (2020) nominou de *sanha neoliberal*, ao elucidar o desmanche voraz promovido por forças autoritárias na busca de impelir avanços do reconhecimento social de direitos humanos e sociais.

Esse âmbito da proteção social, ao buscar seu reconhecimento social como direito social, trouxe luz ao litígio ideopolítico ao incorporar a Política de Assistência Social sob responsabilidade estatal entre o campo privado, sobretudo quando filantrópico-religioso, e o público estatal. Responsabilidades estatais na proteção social confrontam a orientação tradicional da subsidiariedade em que o indivíduo e sua família, e as organizações da sociedade civil, devem anteceder à ação direta do Estado. Essa contradição impede que se constitua a responsabilização do dever do Estado e o reconhecimento de garantias de direitos sociais. Por consequência desse conflito instalam-se barreiras políticas que impedem que necessidades de proteção social ingressem na agenda social do Estado e se transformem em política social público-estatal. O Estado, sob orientação neoliberal, deve ser tão só regulador, intervindo o mínimo possível na economia e nas respostas sociais (Sposati, 2020, p. 136).

É certo que o debate relativo ao direito à Assistência Social no âmbito do SUAS reveste-se de marcadores conflitantes e contraditórios. Ora repellido, ora defendido, o campo de proteção social não-contributiva, na sua dinamicidade histórica, expressa a presença de contundentes mudanças denotadas no seu conteúdo, abrangência e especificidade. Ao mesmo tempo, representa

[...] um processo de discussão querendo efetivamente dar densidade e forma política. [...] não é que ele tenha sido concebido previamente, nós fomos analisando juntos aquilo que ia-se conquistando para isso ser incorporado na construção da PNAS (Sposati, 2023, grifo nosso).

Essa posição aproxima-nos da compreensão da engrenagem conceitual da proteção social na especificidade do SUAS. A releitura das competências específicas desse campo de ação estatal, conquistadas e incorporadas gradativamente, nos convoca a dialogar de forma mais evidenciada com suas especificidades, a fim de destrinchar indicativos que estruturam a política pública de proteção social não-contributiva e corroboram com as reflexões acerca da integralidade como elemento organizatório do SUAS.

1.2 Natureza específica da proteção social no SUAS

Neste percurso reflexivo, cabe demarcar que defendemos a concepção ampliada de proteção social no âmbito do SUAS, no bojo das políticas de Seguridade Social e que se assenta na dimensão coletiva das demandas sociais, contrapondo-se à matriz liberal e neoliberal que infere responsabilizações humanas no âmbito pessoal-individual-privado.

Nesse sentido, recuperamos Raichelis (2019), ao apresentar os resultados de estudo sobre o processo de implementação do SUAS no Brasil em contexto de contrarreformas radicadas na agenda neoliberal. Em suas análises, a pesquisadora confirma a reconfiguração institucional incorporada à política pública e ao sistema nacional, ao passo que suscita:

Como é próprio da política social pública, nos quadros do capitalismo dependente na formação sócio-histórica brasileira, a Política de Assistência Social desenvolve-se em meio à contradição que reproduz sociabilidades funcionais ao capital e poder institucional e, ao mesmo tempo, introduz dispositivos de afirmação de sujeitos políticos, a depender da correlação de forças políticas em confronto (Raichelis, 2019, p. 456).

Destarte, a institucionalidade do SUAS expressa a concretude da proteção social pública advinda de conquistas e lutas coletivas, mas, paradoxalmente, ainda se fazem presentes, em seu interior, práticas conflitantes a essas forças constitutivas históricas. Ou seja, persistem modos de gestão e operação baseados no caráter da

benevolência frente à atribuição de responsabilidade às incapacidades individuais e na prestação de serviços redutivos de direitos, distanciados da dimensão coletiva das atenções socioassistenciais em discussão neste estudo.

Cabe apontarmos que o traço do capitalismo também deve ser compreendido no avanço das entranhas do capital sobre as políticas sociais, conforme discorre Yazbek (2019), em reflexões críticas quanto às expressões da questão social no contexto presente. Partindo do quadro histórico que estrutura o caso brasileiro:

[..] é fundamental não esquecer que o caráter predatório das relações coloniais e do escravismo deixou, sem dúvida, suas marcas na história do país e implantou bases importantes na construção da lógica que vem presidindo a expansão do capitalismo dependente na periferia em tempos mais recentes, bem como as características próprias da questão social brasileira (Yazbek, 2019, p. 90).

A reflexão coloca-nos a centralidade da particularidade brasileira, agravada pela nova morfologia dos universos do trabalho e da radicalização da exploração das classes trabalhadoras, que, combinadas à agenda do capital, tendem ao desmantelamento da proteção social, referindo-se a esse contexto como

Traço da formação social brasileira, a conjugação do ‘avanço’ com o ‘atraso’ assegurou o sucesso da dominação burguesa desde sempre, apesar do período de busca de conciliação de classes e de enfrentamento à pobreza, representado pelos governos de Lula e Dilma, com sua forma de investimento no social, denominada por alguns autores de neodesenvolvimentismo, expressa especialmente nos PTRC, no aumento do salário-mínimo e nas Políticas Sociais com destaque para a Assistência Social. Contexto que se caracterizou pela combinação de ‘medidas de natureza oposta’, e a articulação de dubiedades que permearam a política social brasileira. De um lado, observou-se as tendências a focalizar e privatizar e, de outro, a perspectiva de construção de direitos garantidos constitucionalmente (Yazbek, 2019, p. 91).

Justamente nesse campo de discussão, torna-se essencial caracterizarmos que a condição coletiva da proteção social é a matriz analítica e, como sublinhada por Torres (2016), funde-se às necessidades humanas de acesso aos bens coletivos que, no atual estágio societário, se materializam pela ação programática de diversas políticas sociais, bem como na consolidação do pacto público em direção ao alcance de direitos humanos e sociais.

[...] a proteção social humana não resulta apenas da capacidade individual em dar conta das necessidades e superar fragilidades, mas de um conjunto de relações e acessos aos bens coletivos que constroem a superação da desproteção por meio de múltiplas formas [...]. A proteção social como condição coletiva supõe um pacto para garantir medidas de prevenção e apoio baseado na solidariedade social e no processo de reconhecimento da dignidade do outro e da preservação da dignidade humana (Torres, 2016, p. 20).

Considera-se que o SUAS, sobretudo, advém de um processo histórico marcado por debates e pactuações coletivas com a presença de diversificados sujeitos representativos, consolidando, assim, a institucionalidade da política de assistência social em campo de direitos de cidadania no sistema de proteção social brasileiro.

A exigência que perpassa essas marcas instituídas abarca incompletudes contemporâneas na implementação do SUAS, como também conjuga princípios norteadores para sua expansão em presença e oferta qualificada a partir de compromissos de todos os entes federados.

Há que se reconhecer o significado histórico do SUAS para o alargamento dos compromissos sociais do Estado brasileiro, pois a organização da Assistência Social em um sistema público de proteção e de responsabilidade compartilhada entre os entes da federação é uma inovação institucional importantíssima para o país. Inovação porque é neste momento que o Estado brasileiro reconhece sua responsabilidade na produção da desigualdade, ao afirmar que a ausência ou a precariedade de acesso a serviços públicos torna as pessoas mais desprotegidas (Torres, 2022, p. 73).

Nesse sentido, analisamos que Torres (2022) convoca-nos a pensar que essa leitura de proteção social não-contributiva retoma seu sentido universalista e integral a partir de dadas capacidades de – prever e prover – certezas sociais no âmbito do SUAS.

Do ponto de vista dos desdobramentos aventados pela PNAS (2004), houve a incorporação de um elenco específico de seguranças sociais³ para o alcance da proteção social não-contributiva, atribuindo-lhe, assim, um conjunto de

³ A NOB SUAS formula que: “[...] a proteção social de assistência social, ao ter por direção o desenvolvimento humano e social e os direitos de cidadania, tem por garantias: a segurança de acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais” SUAS (Brasil, 2005, p. 17).

responsabilidades enquanto política setorial frente às expressões de desproteção social vinculadas à esfera da dignidade humana, da convivência familiar e comunitária e dos ciclos de vida (Brasil, 2013b).

Segurança de acolhida: restauração de condições sociais de vida pela garantia de oferta de ambiente que permita a saída do relento e vivência sob teto que ofereça ambiente de acolhida com hospedagem e/ou albergagem com grau de privacidade que proteja a vida e a individualidade humana. [...] Essa segurança de acolhida implica em que o Estado afiance a todos, independentemente de seu ciclo de vida e que por múltiplas situações de fragilidades, destituições, discriminações, agressões humanas praticadas ou agressões da natureza lhes tenha sido retirada por pessoa física ou jurídica sua condição de alojamento e abrigo, permanecendo ao relento, em situação de abandono e isolamento.

Segurança de convívio/convivência: responsável estatal pela oferta de trabalho social voltado para ampliar a densidade das relações de convívio e sociabilidade dos cidadãos desde a esfera do cotidiano até atingir os diversos momentos do ciclo de vida do cidadão e cidadã em que mais ocorrem fragilidades, que podem se agravar e ser danosas caso ocorra o estreitamento da rede de relações que ampliam suas possibilidades virtuais em contar com apoios e atenções. A segurança de convívio amplia o campo preventivo da proteção social ao reconhecer a importância do núcleo familiar que se contrapõe às formas institucionais de proteção pela internação em instituição total, expande a proteção social pelo alargamento e fortalecimento de vínculos sociais.

Segurança de autonomia: atenções da política de assistência social referentes ao respeito à capacidade de escolha, o reconhecimento do direito do cidadão em conduzir sua própria vida, a efetiva participação política na construção de processos emancipatórios e exercício pleno de cidadania.

Segurança de sobrevivência (e renda): é uma das mais típicas e disseminadas formas de presença da política de assistência social que expande, como responsabilidade estatal pública, o âmbito da proteção social pela incorporação de atenções massivas, que dão acesso a bens materiais, em objeto ou dinheiro, para suprir condições limiares de sobrevivência humana. A segurança de sobrevivência opera por política de benefícios: a idosos de 65 anos ou mais, que não tenham acesso ao seguro da previdência social, e vivam com família cujo baixo per capita de renda não atinja a $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo; a pessoas com deficiência desde seu nascimento até o momento que desejar, e desde que a renda de sua família não chegue a registrar $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo (Brasil, 2013a, p. 70).

Esse elenco de seguranças sociais caracteriza-se, sobretudo, como resultados almeçados no SUAS, com matriz humano-relacional, e deve se consolidar por engrenagens de referência para a concretude da proteção social alicerçada nos

diferentes serviços que realizam o trabalho social do SUAS⁴ e avançam na materialização do paradigma dos cidadãos-usuários como sujeitos de direitos. Serviços que se organizam, de forma continuada e qualificada, como respostas públicas às necessidades sociais.

Com o advento do SUAS, introduz-se forte relevância quanto a uma tipologia de serviços continuados e busca-se romper com a base organizativa por segmentos populacionais. Essa forte guinada de trato da atenção materializa os serviços socioassistenciais em redes de proteção social básica e especial, ancoradas na articulação com os benefícios, programas e projetos para alcance das seguranças sociais elucidadas. A previsão e a provisão de ofertas no SUAS compreendem:

Serviços: reúnem um conjunto de atividades prestadas com intencionalidade e de forma continuada. Com oferta e metodologias de atendimento norteadas pela centralidade na família, são reconhecidos pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que contempla a definição, objetivos, provisões, público, as situações atendidas e seguranças socioassistenciais a serem afiançadas por cada um dos serviços socioassistenciais. Para sua organização e oferta, os conceitos de vulnerabilidade social e risco pessoal e social são basilares. Os serviços devem necessariamente ser conduzidos de forma planejada por profissionais que atuem no SUAS com reconhecida competência para tal.

Benefícios: compõem a proteção social básica e asseguram aos indivíduos provisões no campo da segurança de renda. Incluem o BPC e os benefícios eventuais. Enquanto o BPC atua como substituto da renda, cujo acesso exige a comprovação de atendimento pelo indivíduo e pela família dos critérios para concessão, os benefícios eventuais asseguram provisões às famílias em situações bastante específicas e pontuais, como auxílio natalidade e morte, ou a circunstâncias emergenciais.

Programas: norteados pelo princípio da intersetorialidade, articulam ações no SUAS e com outras políticas voltadas ao enfrentamento ou promoção de questões específicas, potencializando, dentre outros aspectos, as ações desenvolvidas pelos serviços e pelo âmbito da gestão.

Projetos: com objetivos e temporabilidade definidos, visam fortalecer o SUAS podendo contemplar aspectos diversos que vão desde o

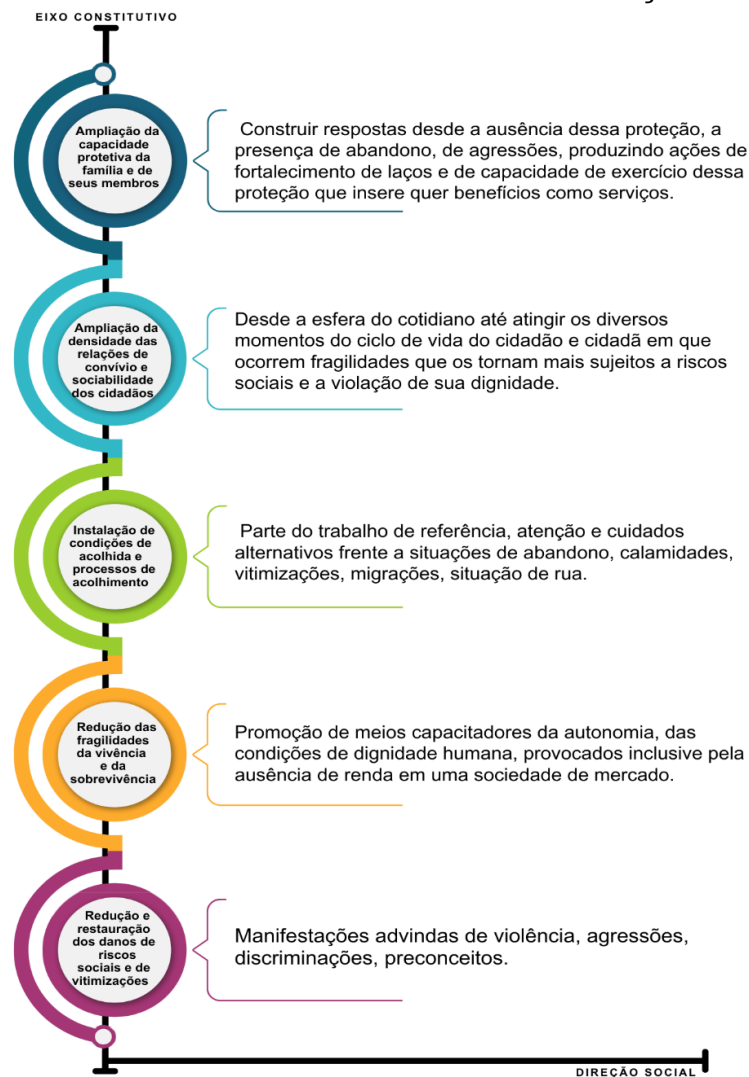
⁴ Utiliza-se, como noção, a direção norteadora de trabalho social com famílias (TSF) no SUAS, “[...] compreendido como processo de atendimento, desencadeado a partir de demandas postas por usuários aos serviços socioassistenciais, que visa a dar sustentação e apoio às famílias – parece ser, justamente, o de estabelecer, com clareza, conexões e articulações consistentes entre as diferentes dimensões do TSF, em diferentes níveis, e possibilitar a eleição de abordagens e instrumentos também coerentes com os pressupostos teórico- metodológicos. No entanto, essa integração, ao mesmo tempo em que deve direcionar o processo de trabalho, deve ser suficientemente aberta e flexível para que o TSF seja construído a partir das demandas e necessidades da população atendida e dos territórios onde são efetivados os serviços. Assim, as possibilidades do TSF repousam na capacidade dos serviços, através de seus técnicos e gestores, de ser o elo entre as demandas da população e a geração de respostas, em diferentes níveis, para as necessidades das famílias (MDS, 2015, p. 42).

fortalecimento da estruturação da rede, com a construção de equipamentos públicos, por exemplo, até a qualificação da oferta dos serviços e o aprimoramento da gestão (Colin; Pereira, 2013, p. 106).

Muniz (2006) apresenta um estudo sobre a tipologia dos serviços socioassistenciais à luz de sua adoção em outros países, especialmente a partir de autores espanhóis, que subsidiaram, posteriormente, as discussões para a configuração, no contexto brasileiro, de uma estrutura legal para a política de assistência social, pela Resolução CNAS nº 109/2009, da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.

A tipificação e a organização de serviços socioassistenciais são sustentadas nos eixos constitutivos da proteção social e sua direção social no SUAS, conforme figura ilustrativa a seguir.

Figura 1 – Síntese dos eixos constitutivos da Proteção Social no SUAS



Fonte: Brasil. CapacitaSUAS – Caderno 2, 2013b, p. 36. Elaborada pela autora.

Esse campo de proteção social não-contributiva, permeado pelo alcance de seguranças sociais, estabeleceu modalidades de atenção sob dois níveis complementares: a proteção social básica e a proteção social especial de média e de alta complexidade.

Essa nivelção responde às graduações de diferentes e acentuadas formas e vivências de desproteções sociais e de violações de direitos, exigindo a implementação de um conjunto de ofertas e atenções diferenciadas para enfrentamento das situações de desigualdades e violências estruturais, sobretudo, materializando-se em serviços socioassistenciais com interlocução no cotidiano de vida das pessoas em relação ao acesso ao direito de cidadania.

O paradigma da proteção social (básica e especial) estabelecido pela PNAS 2004 rompe com a noção de cidadão como massa abstrata e o reconstrói a partir da realidade de sua vida. Opera a partir de potencialidades, talentos, desejos, capacidades de cada um, dos grupos e segmentos sociais. A proteção social da assistência social age sob três situações: proteção às fragilidades/vulnerabilidades próprias ao ciclo de vida; proteção às fragilidades da convivência familiar; proteção à dignidade humana e combate às suas violações (Sposati, 2009, p. 42).

No âmbito da proteção social básica, parte-se da premissa de desenvolver serviços socioassistenciais a fim de prevenir ou antecipar atenções a situações de desproteção social, tomando como direção o adensamento da capacidade protetiva da família e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, cabendo aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS)⁵ a função de serem unidades de referência com base territorial para realização do trabalho social de sua abrangência.

Diante de seu conteúdo substantivo, os CRAS materializam serviços socioassistenciais por meio do trabalho social e dão direção às seguranças sociais no SUAS, por meio do trabalho social com as famílias e seus integrantes, no qual se processualiza por equipes de referência aos cidadãos usuários que acessam seu direito de cidadania pela política pública de Assistência Social (Brasil, 2012).

⁵ Instalados nos territórios de maior vulnerabilidade, devem contar com equipe de referência cuja composição considera os parâmetros estabelecidos pela NOB-RH/SUAS e ofertar, necessariamente, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), responsável pelo acompanhamento das famílias em situação de vulnerabilidade social, com prioridade para as beneficiárias do PBF e BPC. Constituem serviços ainda da PSB: Serviços e Ações Executados por Equipes Volantes, Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, os quais podem ser ofertados por outras unidades públicas ou entidades de assistência social referenciadas ao CRAS (Colin; Pereira, 2013, p. 117).

Já a proteção social especial, nivelada em média e alta complexidade, dirige-se à atenção de indivíduos e famílias em situação de violações de direitos, violências, situações de ameaça, necessitando de suporte na reparação de danos até apoio integral, quando necessário atendimento em serviços de cuidado alternativo, tendo os Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS)⁶ como unidades estatais de referência e articulação da rede nesse campo de proteção social.

Insta apontar que os serviços de proteção social especial de alta complexidade⁷ devem ofertar acolhimento considerando infraestrutura e recursos humanos adequados em atendimento personalizado e individualizado, com unidades instaladas para ofertas dos serviços que funcionem assemelhadas às de residências e estejam inseridas em contexto comunitário.

Ao privilegiar uma arquitetura institucional por níveis de proteção social básica e especial, esses serviços lançam direção à intencionalidade de alcance, considerando a unicidade de sua própria aceção, e estabelecem uma lógica gradual de permeabilidade organizativa de gestão e operação do SUAS.

⁶ Unidade de base municipal ou regional, de referência para o atendimento especializado na PSE. Deve ofertar necessariamente o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado às Famílias e Indivíduos (PAEFI), responsável pelo acompanhamento familiar especializado no SUAS. Constituem ainda serviços da PSE de Média Complexidade: o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade; o Serviço Especializado em Abordagem Social; e o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, podendo estes dois últimos ser ofertados por outras unidades públicas ou entidades de assistência social referenciadas ao CREAS. No caso do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, em situação de dependência, pode ser ofertado pelo Centro-Dia, unidade referenciada ao CREAS. Integram ainda a PSE de Média Complexidade, o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), unidade pública-estatal responsável pela oferta do Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua nos municípios com maior concentração deste público, e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) (Colin; Pereira, 2013, p. 119-120).

⁷ Constituem serviços da PSE de Alta Complexidade: Serviços de Acolhimento Institucional; em República; e em Família Acolhedora. Enquanto o Serviço de Família Acolhedora se destina ao atendimento de crianças e adolescentes afastados do convívio familiar mediante a aplicação de medida protetiva pela autoridade judiciária, o Serviço de Acolhimento em República se destina ao atendimento de pequenos grupos de até 10 jovens egressos de serviços de acolhimento para crianças e adolescentes ou ao atendimento de jovens e adultos em situação de rua que já disponham de um maior grau de autonomia e independência. O Serviço de Acolhimento Institucional, por sua vez, pode estar organizado em distintas modalidades, como o Abrigo Institucional, as Casas-lares e as Residências Inclusivas. Enquanto os primeiros podem ser organizados para o atendimento a pequenos grupos de idosos, crianças e adolescentes e mulheres, as Residências Inclusivas se destinam ao acolhimento, especificamente, de jovens e adultos com deficiência em situação de dependência, que não disponham de condições de autossustentabilidade ou de retaguarda familiar. Nas demais etapas do ciclo de vida, as pessoas com deficiência devem estar integradas ao atendimento nos serviços organizados para o atendimento à faixa etária correspondente. Também integra a PSE de Alta Complexidade, o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências, que organiza, nos territórios atingidos por estas situações, acolhimentos de caráter emergencial (Colin; Pereira, 2013, p. 121).

O sentido de unidade é fortalecedor da proteção social e deve constituir sua direção unitária. Prevenção e restauração são partes de um todo. Não há razão objetiva na concepção da PNAS/2004 que proponha a apartação entre a proteção básica da especial. [...] A complexidade das demandas sociais, geradas e reproduzidas pelo circuito da desigualdade socioeconômica, traz uma forte necessidade de que o processo de gestão da política pública de assistência social seja unitário entre os entes federativos que operam essa política bem como territorialmente pactuados entre os vários agentes públicos que operam nas cidades. Com certeza este processo exige que se estabeleçam vínculos organizativos com a população para que vocalizem as demandas que se colocam em suas vidas. Há aqui uma questão a ser colocada bem claramente. A possibilidade do reconhecimento da totalidade da demanda é fundamental para a aproximação dos direitos socioassistenciais (Brasil, 2013a, p. 48, grifo nosso).

Entendemos que, no SUAS, a especificidade da integralidade habita justamente na noção da própria concepção de proteção social afiançada, que se destrincha na concretude dos direitos socioassistenciais consolidados e lhe confere caráter organizativo no sistema público.

1.3 Marcadores de regulação da proteção social no SUAS

As reflexões em curso convergem para a problematização acerca da questão da proteção social operacionalizada no SUAS por graus de complexidade na realidade de municípios pequenos, especialmente quando a professora Aldaíza Sposati, na entrevista exploratória, assenta uma discussão central para a pesquisa, ao traçar o seguinte campo de análise:

A centralidade é o nível de proteção distributiva, vamos dizer assim [...] porque na proteção social que um município de pequeno porte tem condições de manter. Quer dizer, então, você tem duas coisas: você tem demanda versus cobertura. Essa é sua questão de partida. E por que que eu tô dizendo isso? Porque, por exemplo, uma coisa é você dizer que – o município de pequeno porte – ele atuaria fundamentalmente com a proteção básica, que ela é uma proteção preventiva. Todavia, mesmo sendo pequeno, ele pode apresentar, sim, situações de proteção especial. Então, por exemplo, quando nós estamos falando de acolhimento de criança, nós vamos ter um tipo de modalidade de centro de acolhida que é a família acolhedora que ela não tem um grau, vamos dizer assim, de formalização da sua institucionalização quanto ao centro de acolhimento (Sposati, 2023, grifo nosso).

Ao recuperarmos o marco situacional contido na PNAS (2004), é possível constatar as variações e nuances entre os municípios brasileiros, apresentadas pela incidência de indicadores socioeconômicos e de condições de vida da população e de diferentes grupos sociais, tais como crianças, mulheres, pessoas idosas, pessoas com deficiência, entre outras condicionantes.

No que tange aos municípios pequenos, a PNAS (2004) apontou indicativos de heterogeneidades e desigualdades territoriais aventadas no país, considerando o espraiamento populacional em território nacional, pelo número expressivo de municípios desse porte em detrimento da alta concentração populacional nas grandes cidades e metrópoles do país.

Nessa vertente de análise, implica retomar que a caracterização de municípios de pequeno porte 1 refere-se a municípios com até 20 mil habitantes, segundo a própria PNAS (2004). Esse agrupamento foi destrinchado, 10 anos depois, em subclassificações com a publicação do SUAS 10 (Brasil, 2015), a qual aprofundou o debate sobre as diferentes dinâmicas dadas nesse elenco de municípios menores, reconhecendo o necessário desocultamento de suas variações e particularidades.

Avançaremos no diálogo sobre a matriz da territorialização em capítulo específico neste estudo, contudo, faremos uma breve incursão acerca de sua incorporação, na PNAS (2004), como baliza da organização do SUAS conforme o porte populacional dos municípios. Nozabielli (2008), em estudo sobre permanências e mudanças da gestão municipal do SUAS, elucidou que o território é atributo de análise dos municípios e alicerce da política, possui relevância “[...] para instruir leituras ampliadas da realidade e, ao mesmo tempo, guiar investigações mais particulares e específicas aos territórios regionais e municipais” (p. 78)

A PNAS (2004) coloca o debate da cobertura de demandas sociais de forma implícita às marcas constitutivas da política pública e da lógica organizativa do SUAS, assumindo como direção prioritária a implantação e a expansão de cobertura nacional da proteção social básica, ao passo que aponta, no contexto de municípios de portes médios, grandes e nas metrópoles, também a estruturação de ações de proteção social especial de média e alta complexidade. Não deixa escapar que, para os municípios pequenos, a prestação deve se dar de forma regionalizada e/ou por organização de consórcios intermunicipais como respostas de proteção social especial.

No correr dos anos e com a experiência de implementação do SUAS, não podemos afirmar que *municípios pequenos não justificam serviços de natureza complexa*, como foi caracterizado nos textos reguladores. Em tese, isso cria generalizações que encobrem seu campo diverso e dinâmico.

Vale registrar que o modo de caracterização do porte dos municípios avança à NOB-SUAS (2005), quanto um indicador de definição das condições para a partilha dos fundos de assistência social e, no que tange aos municípios de pequeno porte 1, aponta que

Considerando que sua rede é simples, ofertando serviços de proteção social básica (entre outros: atenção à família, seus membros e indivíduos, potencialização dessa rede, programas de inclusão produtiva), esses municípios devem participar do financiamento desse nível de proteção.

As demais situações de média e alta complexidade, caso não se verifique demanda potencial para a *instalação de equipamentos* no próprio âmbito do município, devem ser ofertadas como serviços de referência regional, mantidos pela esfera estadual, ou mediante consórcios públicos, pactuados entre os municípios de determinada região que apresentem características semelhantes, ou por ambas as formas de financiamento. Assim, os municípios de pequeno porte I e II:

- têm protagonismo no financiamento da proteção social básica;
- cofinanciam serviços de referência regional e consórcios públicos para os serviços de proteção social especial de média e de alta complexidade (NOB-SUAS, 2005, p. 70-71).

Observamos que essa definição aporta a resposta de proteção social especializada em municípios pequenos na compreensão do financiamento pela demanda potencial e capacidade municipal de instalação de um “equipamento” ou unidade estatal. A observação é válida apesar da discussão problematizada neste estudo estar inundada pela força relacional do SUAS e, portanto, problematizar a dimensão de proteção social pela expansão de rede de serviços socioassistenciais.

Sublinhamos, também, que, já na NOB-SUAS (2012), essa discussão avança sob o ponto de vista do aprimoramento do SUAS, construindo novos desenhos institucionais para sua gestão e operacionalização, contudo, mantendo os indicadores de partilha para financiamento baseados na normativa anterior.

Em referência às responsabilidades comuns dos quatro entes da gestão pública, destacamos, nesse texto regulador, a premissa da garantia da “[...] integralidade da proteção socioassistencial à população, primando pela qualificação

dos serviços do SUAS, exercendo essa responsabilidade de forma compartilhada entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios” (NOB-SUAS, 2012, p. 20).

Consideramos que toda regulação de sistemas públicos se instrumentaliza pelo contexto histórico e pelos alcances das pactuações que margeiam os sujeitos políticos daquele campo, e incluímos o SUAS nesse movimento de ordenação institucional.

À luz da contemporaneidade, a professora Sposati ilumina a conversa, ao distinguir presença de unidades e processualidade de ofertas públicas.

Nós estamos dizendo que, digamos, que alguns modelos de tipificação de serviços eles são, vamos dizer assim... ‘muito pesados’ para uma capacidade de município. Mas isso não significa que não haja demandas de proteção. *Isso significa que a gente tem que criar algumas alternativas.* Uma alternativa é essa questão da possibilidade de você ter um processo de acolhida menos formal, mas que tem um acompanhamento. Mas acho que o pequeno município pode ter processo de acolhida não tão institucionalizado (Sposati, 2023, grifo nosso).

Interligamos às elucidações, a intensificação das manifestações de desproteção social e a dimensão estrutural da violência e violações no contexto brasileiro, que devem ser incorporadas na dimensão da vigilância social estatal para, dessa forma, problematizar e analisar a distribuição e expansão das ofertas socioassistenciais no SUAS, à luz de novos indicadores, para além da classificação por porte populacional.

Corroboramos as enunciações da entrevistada e entendemos que municípios pequenos também apresentam demandas de maior grau de complexidade como violações de direitos e vitimizações, que exigem deles um dado reordenamento alternativo e processual da atenção em sua incidência local, muito embora possam contar com a existência de serviços especializados de referência na sua região.

Um segundo campo é o que eu chamo do avizinhamiento entre municípios, que esse avizinhamiento pode ser de você ter determinados serviços partilhados e até mesmo na forma de consórcio. [...] Então, caracterizando muito bem: *se nós temos esse volume tão grande de municípios pequenos, nós temos que ter soluções protetivas de acordo com essa estrutura.* Então, acho que essa é a tua tese (Sposati, 2023, grifo nosso).

No SUAS em municípios pequenos, essas condicionantes pautam os enfrentamentos cotidianos e tornam a operação da proteção social fragmentada e

insuficiente diante da existência de demandas de desproteção social de maior complexidade.

[...] nós estamos dizendo que a tipificação existente é uma tipificação que não tem condições de ser implantada no pequeno município porque ela não tem uma incidência de demanda suficiente para manter um serviço, mas ela tem demanda. Então, é preciso encontrar uma resposta para essa situação – essa é a primeira questão (Sposati, 2023).

De todo modo, o princípio de universalização da proteção social e sua expansão em realidades miúdas, como nos mostra a lente focada nos municípios pequenos, pondera firmarmos a integralidade como elemento indissociável no lócus do debate sobre o que temos defendido como especificidade da proteção social do SUAS. Isso porque nos aproximamos da assertiva de Cruz (2020): “[...] o pacto de integralidade aqui hasteado é, antes de tudo, pacto ético, sustentador e agenciador de encontros e afetos dos agentes humanos que sustentam todos os dias essa construção, muitas vezes sem o anteparo macroinstitucional necessário” (p. 71).

1.4 A integralidade como elemento constitutivo da proteção social

Trazer à luz o debate sobre a integralidade da proteção social no âmbito da política de assistência social circunda a defesa do diálogo crítico e propositivo quanto ao reconhecimento das responsabilidades públicas atinentes ao Sistema Único de Assistência Social e da compreensão da indissociabilidade do direito de cidadania, imbricado aos cidadãos-usuários em uma realidade complexa e heterogênea.

Cunha (2020) abrange duas dimensões – a teórica e a prática – a serem consideradas nessa reflexão e que, neste estudo, ganham centralidade, ao considerarmos os modos de operação da integralidade entre a proteção social básica e a proteção social especial de média complexidade pela ótica dos municípios pequenos, presumindo a abrangência das dimensões contextuais e institucionais no arco entre o instituído e o instituinte. Portanto, pondera que

No campo teórico, o ‘dito’, estão articulados aspectos que tratam do conceito, sua potencialidade, sua aplicabilidade em políticas específicas, entre outros. Na dimensão prática, o ‘feito’, estão as questões que envolvem os modos de alcançar a integralidade na implementação de políticas. Entre o ‘dito’ e o ‘feito’, encontram-se

fatores institucionais e contextuais que possibilitam ou dificultam o alcance do que se pretendia, no plano da idealização, como orientador da ação (CUNHA, 2020, p. 16).

Entendemos que se trata de uma construção reflexiva potente ao trazermos para a seara da Política de Assistência Social e do SUAS, dado que contribui como subsídio de apreciação da integralidade como constitutiva da proteção social do SUAS e, ainda, como estratégia de intervenção relacionada à hierarquização por níveis de atenção social, que implica, ainda, considerar a inflexão político-institucional no referenciamento das demandas sociais de natureza relacional frente aos limites da oferta das atenções socioassistenciais, em especial análise, nos municípios pequenos.

O que é possível apontarmos em relação ao termo *integralidade*, no âmbito da PNAS (2004), é sua conotação ligada à estratégia de articulação entre o Estado e a sociedade civil em consonância com a LOAS (1993), ao proclamar que a política de assistência social se concretiza pela articulação conjunta e integrada de ações de iniciativa governamental e da sociedade civil.

Em que pese a matriz da descentralização político-administrativa e da territorialização, não há trato aprofundado sobre a dimensão da integralidade na relação de ofertas socioassistenciais, embora a tenhamos que ela está presente, de forma implícita, ao se abordar a necessidade de atuação em redes articuladas para a superação da fragmentação da realidade social. Nesse dispositivo, apresenta-se como *modo de realização* das diferentes ações socioassistenciais, ou seja, como *engrenagem da ação*.

Assim, a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo *enfrentamento de forma integrada e articulada*. Isso expressa a necessidade de se repensar o atual desenho da atuação da rede socioassistencial, redirecionando-a na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar (PNAS, 2004, p. 42-43, grifo nosso).

Na NOB-SUAS (2005), a discussão sobre a integralidade é tratada de modo incipiente, embora já tendo sido apontada à operação da atenção integral na *nominação* de diferentes serviços e dos pisos específicos no âmbito do financiamento público. Nesse sentido, a integralidade é entendida como *designação da natureza da ação*.

Ainda que o objetivo de atenção integral esteja presente em diversas orientações da política, não há clareza conceitual sobre o tema, e observa-se aparentemente um reduzido alcance da integralidade nesse campo. Isso tanto possibilita um debate no campo teórico quanto deixa uma margem significativa de discricionariedade para aqueles que implementam a assistência social, o que pode gerar abordagens distintas daquelas que originariamente se concebeu para o Sistema Único de Assistência Social – SUAS (Cunha, 2020, p. 16).

Sua presença tácita dá-se na NOB-SUAS (2012), em contexto de um novo patamar da regulação vinculada ao aprimoramento do sistema e, portanto, apresentada como um *princípio organizativo* do SUAS, abarcando a dimensão de completude das diferentes ações socioassistenciais.

Art. 3º São princípios organizativos do SUAS:

I - Universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição;

II - Gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso;

III - *integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;*

IV - Intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais;

V - Equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social (NOB-SUAS, 2012, p. 16, grifo nosso).

Dessa forma, os parâmetros que sustentam a construção da política de assistência social confirmam a relevância da discussão da integralidade na perspectiva da proteção social, embora revelem que não há consenso ou normas expressas em definição uníssona. Nesse sentido, é válido assinalar que não defendemos que deva ser enquadrada em um conceito específico.

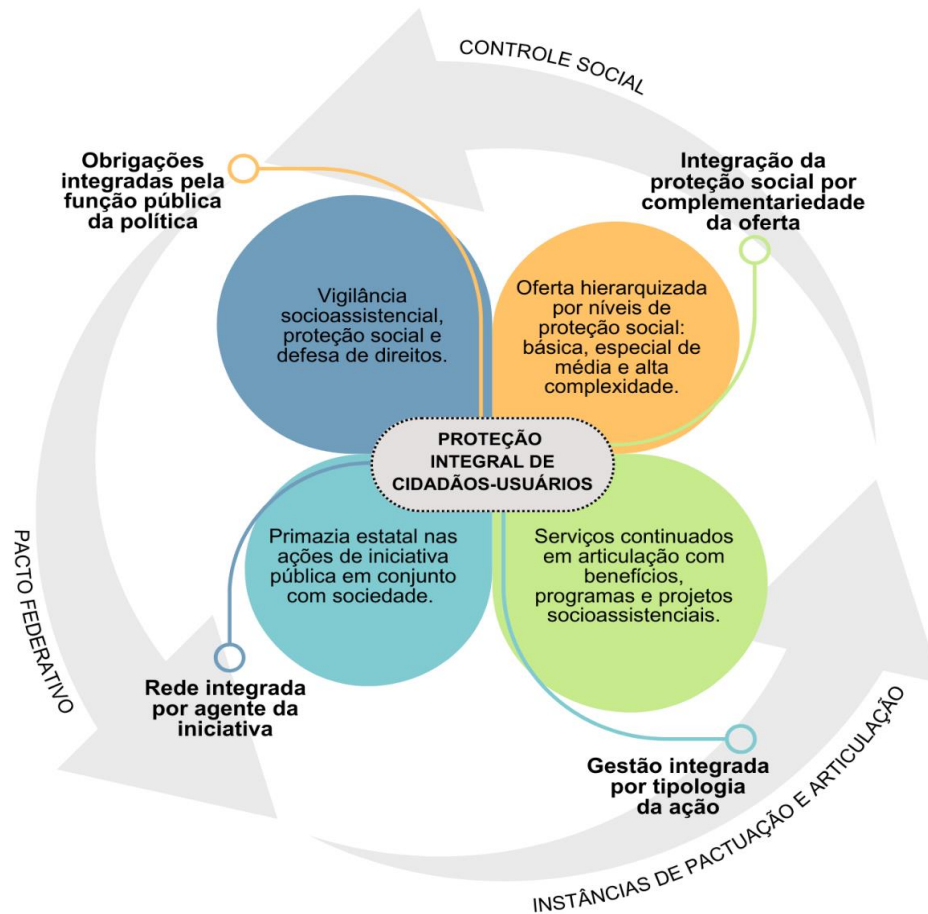
No campo teórico, pode-se afirmar que integralidade é termo polissêmico, um conceito em disputa, ou seja, não é possível encontrar uma definição que seja de aceitação unânime e que contemple plenamente seu conteúdo. Por isso, é comum se encontrar diferentes abordagens e interpretações. No entanto, há alguns pressupostos que são evidenciados na literatura que trata da integralidade, entre os quais destaca-se o princípio da indivisibilidade da pessoa humana, ou seja, seus atributos físicos, psicológicos, cognitivos, que devem ser considerados como constituintes da sua individualidade, assim como sua inserção num dado contexto histórico, no qual se entrelaçam fatores socioeconômicos, políticos e culturais, que potencializam ou fragilizam sua própria individualidade (Cunha, 2020, p. 17).

Considerando Brugué [s.d.], a perspectiva da integralidade como eixo definidor da estratégia interventiva é explicada por duas vias de análise:

Uma, no âmbito da concepção dos problemas e da atuação dos gestores, como uma forma de pensar integralmente a realidade, o que envolve mudanças no âmbito cultural e a aceitação de outros princípios e estratégias de ação; e outra no âmbito das estruturas organizativas, inovando em relação às segmentações existentes. Para superar de forma sustentável as situações de exclusão é necessário desenvolver um conjunto de ações diferenciadas, intersetorialmente articuladas, o que exige mais do que uma simples conexão ou agregação de setores. A demanda é por uma estratégia mais coletiva de enfrentamento da pobreza, o que supõe a integralidade na definição da estratégia de intervenção (*apud* Bronzo, 2010, p.127-128).

A seguir, apresentamos uma figura de cunho demonstrativo para elucidação da premissa da integralidade como dimensão organizativa do SUAS.

Figura 2 – Integralidade como princípio organizativo do SUAS



Fonte: PNAS (2004); NOB-SUAS (2005;2012). Elaborada pela autora.

Diante das argumentações expostas, e no intento de compreender a integralidade na esfera do SUAS, acrescentamos a essas aproximações uma premissa apontada pela professora Aldaíza Sposati durante a entrevista:

[...] eu lembro disso... de muito tempo atrás, eu tava em Belém do Pará, que uma menina de um município da Grande Belém dizia: 'pelo tamanho do município eu não preciso ter CREAS, mas eu sou demandada pelo Ministério Público atender demanda de CREAS'. Então, nós temos, também, essa outra questão em termos de unidades de referência, porque dizia-se que, na verdade, CREAS só seriam para o município de determinado porte. [...] Como fica a proteção das demandas de situações que precisam ser incorporadas na proteção especial? Essa é a grande pergunta de fundo. Então, este aqui é um nível de resposta: de que existe mesmo uma ausência de propostas compatíveis com o tamanho da demanda em município pequeno, embora eles não deixem de ter demanda. Então, quer dizer, nós temos que encontrar alguma coisa que responda a esta situação (Sposati, 2023).

Este apontamento é fulcral para a hipótese de partida deste estudo, que, recuperada, indaga o modo de relações interproteções no SUAS em municípios pequenos, uma vez que a precedência da proteção social básica não invalida a existência de demandas especializadas nessas realidades miúdas e que, portanto, exigem uma regulação expandida.

Nós usamos a palavra rede, mas nós usamos isso com uma *fake news*. Porque nós não temos rede de verdade. [...] Nós temos um buraco, mas não uma rede. E eu perguntei para as pessoas: ‘a gente consegue pegar peixe com buraco?’ Quer dizer, a ideia de rede é entrelaçamentos e a gente usa a rede como unidade – separadas. Nós deformamos o conceito de rede para o isolacionismo. Então, se proteção social é relacional, como é que nós podemos ter uma organização que seja isolacionista? (Sposati, 2023).

Comparativamente, podemos exemplificar, pela experiência do SUS em realidades assemelhadas, que, no desenho institucional da rede de atenção básica, os serviços próprios das unidades básicas de saúde são referência precípua para hierarquização e regulação da atenção de maior complexidade, distribuída numa dada regionalização. Ou seja, os usuários do SUS, ao necessitarem de suporte avançado, têm garantido, *a priori*, um referenciamento por regulação distributiva, na direção da ordenação do cuidado em saúde. E no SUAS? Qual a continuidade esperada para os cidadãos-usuários em vivências que demandem respostas de maior complexidade de proteção social?

Nesse sentido, o desnudamento da atenção prestada em municípios pequenos provoca-nos ao alargamento da perspectiva em debate, considerando a processualidade instalada frente às demandas sociais assumidas no bojo das responsabilidades públicas municipais, conforme aponta a entrevistada:

Como é que fica essa demanda sem atendimento? Qual é o grau que a gente entende que deve responder? Isso é uma coisa que quem trabalha no SUAS precisa aprender que nós temos que ter esse confronto, as pessoas não podem dizer que elas vão fazer as coisas; SUAS por bom mocismo, pelo coração, entendeu? Tem que entender que isso é um direito. Então eu acho que esse nível – que eu chamo de politização – ele é fundamental, porque senão não adianta. Não são incorporadas, na própria gestão do município, estas situações como parte da ação municipal e, portanto, sua responsabilidade (Sposati, 2023).

Incorporamos, então, o importante debate no âmbito da saúde coletiva sobre as expressões da integralidade nas necessidades de saúde e no cotidiano dos diferentes serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), demarcados por estudos da relação com o campo mais alargado de atenção em saúde, das práticas interdisciplinares e de modos que potencializam a participação de seus usuários, vislumbrando a universalidade como princípio propulsor da efetiva consolidação dos direitos de acesso à saúde para todos.

No contributo de uma definição, Cecílio (2009) destaca que a ideia de integralidade deve ser considerada a partir de dimensões: “focalizada e ampliada”, sobre as quais discorre que

Numa primeira dimensão, a integralidade deve ser fruto do esforço e confluência dos vários saberes de uma equipe multiprofissional, no espaço concreto e singular dos serviços de saúde, sejam eles um centro de saúde, uma equipe de Programa de Saúde da Família (PSF) ou um hospital. Poderíamos denominá-la ‘integralidade focalizada’, na medida em que seria trabalhada no espaço bem delimitado (focalizado) de um serviço de saúde. [...] Nesse encontro do usuário com a equipe haveriam de prevalecer, sempre, o compromisso e a preocupação de se fazer a melhor escuta possível das necessidades de saúde trazidas por aquela pessoa que busca o serviço. [...] A uma segunda dimensão da integralidade da atenção, qual seja, a integralidade da atenção como fruto de uma articulação de cada serviço de saúde. [...] A integralidade da atenção pensada em rede, como objeto de reflexão e de (novas) práticas da equipe de saúde e sua gerência, em particular a compreensão de que ela não se dá, nunca, num lugar só, seja porque as várias tecnologias em saúde para melhorar e prolongar a vida estão distribuídas numa ampla gama de serviços, seja porque a melhoria das condições de vida é tarefa para um esforço intersetorial (p. 119-123).

Insta destacar que o autor parte da integralidade como pilar doutrinário do SUS e com dimensões no processo organizativo e hierarquizado de serviços, ocorrendo que, no âmbito da saúde, ao aumentar a densidade da assistência, também se inserem aparatos e tecnologias de suporte e cuidado em saúde. Ao mesmo tempo, nos demonstra dinâmicas da articulação e relações dos agentes institucionais e destes com o próprio cidadão a partir dos fenômenos de saúde a serem tratados.

Outro princípio é o da complexidade da realidade, que indica tanto para a trama sobreposta de questões que envolvem os problemas e as necessidades individuais e sociais quanto à necessidade de abordá-los de forma integrada, se o intuito é promover a superação de

condições consideradas injustas ou prejudiciais à vida (Cunha, 2020, p. 17).

No âmbito do SUAS, a integralidade é compreendida como princípio organizativo, por conseguinte, alcança graduações de referenciamento à proporção que acolhem as demandas dos cidadãos usuários, traduzidas nos atendimentos dos diferentes serviços socioassistenciais. Ou seja, quanto mais se intensificam os impactos das desproteções sociais, mais se exigem, portanto, respostas simultâneas e diversificadas nas ofertas de proteção social.

As necessidades e as seguranças como eixo estruturador da atenção integral informam que as ofertas socioassistenciais, estatais e privadas devem ser orientadas pelas necessidades identificadas pelos sujeitos e pelas famílias, independentemente se o acesso ocorre via proteção social básica ou proteção social especial. Nessa perspectiva, serviços dos diferentes níveis de proteção e as correspondentes instituições responsáveis por eles devem ser articuladas de forma a se complementarem na atenção aos sujeitos, que devem contar também com ofertas de outras políticas públicas que venham propiciar a atenção integral às suas necessidades e demandas (Cunha, 2020, p. 20).

Isso significa apontar que, fundamentalmente, o entendimento de integralidade no SUAS está posta na *extensão da cobertura* de proteção social aos cidadãos-usuários, em caráter complementar e compartilhada com alcances concretos face ao reconhecimento de suas necessidades em sua perspectiva integral.

Uma chave importante para a compreensão concreta dessa dinâmica de alargamento da oferta de proteção social é distinguir que determinados serviços socioassistenciais se caracterizam pela natureza processual da atenção, conforme esclarece Sposati:

Talvez nós tenhamos respostas para média no município de pequeno porte mais acessíveis do que resposta para alta. Mas eu acho que PAIF e PAEFI é menos complicado. Porque como PAIF e PAEFI [são] um processo; não é propriamente uma casinha, não é [...] equipamento, mas é um serviço. Então, você pode trabalhar, digamos, com famílias com grau de violência. [...] nós temos serviços que são mais processuais do que outros. Por exemplo, uma unidade de referência, ela não é necessariamente processual, porque ela, na verdade, é aquela coisa que chega, registra. Ela acolhe, ela agenda, ela incorpora. Agora, os processos podem ser outros. O que me parece – e a gente começou a colocar a diferença da especial e da preventiva – é que, na verdade, elas vão ter recursos diversos na sua atuação, mas elas têm que ter esses *links*,

esses linhames com os diferentes recursos, com ‘quem eu vou contar’ dizia você, né? Então, eu chamo a atenção disso porque a hipótese é ter um PAEFI, mesmo que seja pouca gente: o PAEFI é possível. Ele não tem impossibilidade, você vai ter que acompanhar famílias – seja do menino que não vai ter, necessariamente um Serviço de Medida [Socioeducativa em Meio Aberto], mas vai ter um tipo de atenção de Medida. Precisa ter um serviço não precisa de ‘juntação’. Você pode ter um trabalho com um menino, dois meninos, três meninos... você não tem número aqui (Sposati, 2023).

Torna-se especialmente relevante para a análise dos municípios de pequeno porte, o argumento de Cunha (2020) acerca da existência de um hiato normativo do SUAS quanto ao aprofundamento da concepção de integralidade, ao passo que salienta sua manifestação subjacente no cotidiano de atuação no SUAS.

[...] se o sentido ideacional da integralidade ainda carece de mais aprofundamento nas normativas da assistência social, implicitamente essa é uma questão que se apresenta cotidianamente para os que pensam a política e atuam na área. Tem-se explicitamente defendido a complexidade que caracteriza a proteção social e os contextos sócio-históricos em que ela se efetiva, bem como a necessidade de proteção integral dos sujeitos, que apresentam necessidades sociais múltiplas e também complexas (p. 19).

A noção vinculada à necessidade de olhar a realidade de forma integral provoca-nos a ponderar acerca de uma outra condicionante: o elenco de direitos socioassistenciais, que se refere à materialização da completude de acessos à proteção social a partir da perspectiva dos cidadãos-usuários e, com isso, a integralidade assume caráter articulador da proteção social básica e especial no SUAS, na concepção de que “[...] proteção é ‘contar com’ [...] porque proteção é um processo exterior [demanda] para cá [SUAS]” (Sposati, 2023).

Incluir ao conteúdo da discussão de integralidade da proteção social a dimensão do direito socioassistencial possibilita lançar luz aos cidadãos-usuários e ao domínio de seguranças sociais em relação ao “*poder contar com*” um conjunto de serviços socioassistenciais perante os diferentes graus de vivências de desproteção social.

Conforme traçado no Decálogo dos Direitos Socioassistenciais (CNAS, 2005), destacamos o direito de equidade rural-urbana e o direito à igualdade, do cidadão e da cidadã, de acesso à rede socioassistencial:

Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbanos.

Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede socioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um (CNAS, 2005, p. 1)).

Anunciamos que esses direitos socioassistenciais dialogam com a concepção de integralidade em questão e, portanto, ela pode ser compreendida como *agente articulador de completude da atenção*, considerando que a demanda de desproteção social se configura de forma multicausal e que a atenção deve partir de uma abordagem integral que, inclusive, incorpore as trajetórias de vida dos cidadãos-usuários.

Sobre essa compreensão cabem algumas reflexões, tais como a noção de que, ao apontarmos para a completude da atenção, introduzimos aproximações com o reconhecimento dos cidadãos-usuários na condição precípua de sujeitos ativos na processualidade do acesso aos diferentes serviços socioassistenciais. O que, em outras palavras, podemos dizer que é oferecer um percurso de acessos em que a participação é vista como diretriz da ação, método de intervenção e resultado da atenção prestada⁸.

Para reconhecer cidadãos, é imprescindível reconhecer sujeitos, ou seja, olhar e relacionar-se com as pessoas, respeitando, valorizando e fomentando sua autonomia, experiência, seus saberes, sua capacidade de decisão sobre a própria vida. [...] Tomar a pessoa como sujeito significa, portanto, lidar com a sua autonomia, não reduzir suas necessidades, tomá-la como protagonista (Torres, 2016, p. 79).

À vista desse ponto de exame, demonstramos a natureza ético-política imbricada nas confluências estudadas acerca da integralidade e o quanto a pessoa humana deve ser considerada na dimensão de sujeito de direitos e não apartada de uma vida diversa e complexa.

⁸ Ferreira; Torres (2017, p. 222-223) pressupõem a participação no estabelecimento de uma clara relação entre a vivência concreta de participação pelos usuários e usuárias como decorrente dos processos de trabalho social. De modo que, nessa concepção, a participação é, ao mesmo tempo, uma diretriz para o trabalho no âmbito do SUAS, constitui-se no método de realizar a intervenção e, por fim, é o resultado esperado do trabalho, uma vez que compõe o campo de aquisições de usuários e usuárias na atenção em serviços.

Pensar a integralidade com o foco nos sujeitos usuários da política de assistência social implica, portanto, articular os diferentes saberes, especializações profissionais e instituições em redes que se conectam e vinculam sujeitos – gestores (públicos e privados), trabalhadores (do setor público e do setor privado), organizações de assistência social e usuários com vistas à integração de práticas (Cunha, 2020, p. 20).

Esse reposicionamento vislumbra a construção de uma política de proteção social com força intencional de produção de elos de proximidade e referência ética com os sujeitos usuários, subvertendo a lógica de apagamento das múltiplas dimensões que perfazem a vida dos cidadãos-usuários e que opera a partir da resignação de que o “[...] olhar para o outro é sempre previsível, é possível prever o que vai ser encontrado. Essa previsibilidade produz certa invisibilidade da produção da multiplicidade de vidas que vazam dos sinais que vêm da rua [...]” (Merhy *et al.*, 2014, p. 155).

Há uma nítida aposta nos(as) usuários(as), considerados(as) tanto como sujeitos de direitos quanto de desejos. O respeito às suas escolhas e trajetórias, em alguns momentos, gera angústias e mesmo frustrações, mas também gera sentimentos de avanços, pela realização de ‘pequenas conquistas’ cotidianas em direção a ‘pequenos futuros’, respeitados os tempos e as decisões de cada um. A busca por promover a dignidade dos usuários não só na dimensão socioassistencial, mas também nas demais dimensões humanas se torna evidente na realização de permanentes esforços (pessoais e institucionais) de articulação e interação entre profissionais, equipes, níveis de proteção, instituições parceiras (que integram o SUAS e outras políticas) (Cunha, 2020, p. 21).

Vejamos que as reflexões em curso tencionam diferentes campos da política de assistência social e do SUAS e que exigem a troca de lente recíproca e constante entre a micro e a macrovisão dos componentes em exame.

Merhy *et al.* (2014) traduz esse movimento quando estuda a produção do cuidado e do conhecimento em saúde, tendo como elemento catalizador central a noção de rede viva⁹ como produtora de conexões de experiências individuais e coletivas e aponta que

⁹ Sobre essa ideia, introduzimos a compreensão de Redes Vivas em Merhy *et al.* (2014), quando aponta que é preciso “[...] reconhecer, nos sinais que vêm da rua, um conjunto vivo de estratégias, de novas modalidades, formas de criar sentido, de produção de outras redes, de outros territórios existenciais e, com elas, produzir outras e diversas redes de conexões. É preciso inventar espaços de encontros entre os trabalhadores das instituições fechadas com os profissionais que atuam em outros espaços na rua. Eles não se conhecem, o que está dentro do muro não sai para calçada, e os que estão fora não conseguem entrar no muro. Eles trabalham com as mesmas pessoas, mas não se dão a conhecer as

Trazer o micropolítico é trazer os lugares onde as existências furam os muros institucionais, conectando relações com o fora que é constitutivo dos processos; processo este intensamente produtor de novos sentidos no viver e no conhecimento. É trazer o lugar dos processos de encontros e suas atualizações das relações de poder. É trazer a micropolítica do encontro e a produção viva das redes de conexões existenciais, multiplicidades em agenciamento (p. 157).

1.4.1 A intersetorialidade como unidade intrínseca ao debate da integralidade (para além) do SUAS

Temos um forte elemento a ser explorado neste decurso, que é a dimensão da *intersetorialidade* que entendemos estar imbricada em diferentes versões e tratos ao longo deste capítulo e que merece ser incorporada em uma perspectiva analítica evidente.

Para Pereira (2014), a intersetorialidade possui adjacência complexa em sua acepção,

[...] além de *princípio* ou *paradigma* norteador, a intersetorialidade tem sido considerada como: uma nova *lógica* de gestão, que transcende um único 'setor' da política social; e/ou uma *estratégia* política de articulação entre 'setores' sociais diversos e especializados. Além disso, relacionada à sua condição de estratégia, a intersetorialidade também é entendida como: instrumento de otimização de saberes; *competências e relações sinérgicas*, em prol de um objetivo comum; e *prática social* compartilhada, que requer pesquisa, planejamento e avaliação para a realização de ações conjuntas (p. 23, grifo próprio).

Esse viés característico promove a abordar que o elemento comum ao debate é a questão da noção de "setorialidade", que denota a compreensão uma zona dimensionada, que o caráter intersetorial extrapola essas dimensões específicas e que, no caso em estudo, da política pública de assistência social.

Como esclarece-nos, ainda, Pereira (2014),

[...] embora a intersetorialidade seja identificada como transcendência do escopo 'setorial', essa transcendência geralmente se traduz como

outras redes nas quais estas mesmas pessoas circulam. Os profissionais das 'instituições formais' (educação, saúde e assistência social) estão desconectados com a multiplicidade de existências que eles atendem. Não conhecem como essas pessoas circulam nos diferentes territórios, não têm a noção das existências que estas pessoas têm em outros lugares. Ao tomar e tornar seus lugares institucionais como centro e alvo de suas intervenções, restringem-se a pensar em políticas e ações tão focais, que se distraem ou não conseguem ver a produção da vida, ali onde é potente" (p. 7-8).

articulação de saberes e experiências, inclusive no ciclo vital da política, que compreende procedimentos gerenciais dos poderes públicos em resposta a assuntos de interesses dos cidadãos. Por outro lado, ao ser, a intersetorialidade, considerada um rompimento com a tradição fragmentada da política social, que a divide em 'setores', admite-se que ela propicie mudanças de fundo; isto é, mudanças nos conceitos, valores, culturas, institucionalidades, ações e formas de prestação de serviços, além de inaugurar um novo tipo de relação entre Estado e cidadão (p. 26).

Sobre essa questão, a autora problematiza a compreensão de intersetorialidade pela ótica dialética em exame, explicitando seus principais traços nas políticas sociais, desnudando sua imprecisão, seja do ponto de vista da terminologia como das ambiguidades e incongruências presentes nas relações intersetoriais em curso (Pereira, 2014).

O ensaio democrático e participativo que experimentamos no cenário brasileiro relacionado às políticas públicas convoca-nos à construção da noção de intersetorialidade, desconsiderando-a como um modelo definitivo.

No que concerne à apreciação de sua incidência na gestão pública, Sposati (2006) realiza o constructo sobre a possibilidade de combinar e complementar diferentes componentes que perfazem a temática e, portanto, elucida que

Ocorre uma tradicional polêmica entre setorialidade x intersetorialidade x territorialização x democratização x participação. Afinal, qual combinação de elementos mostra-se mais eficaz? [...] Neste sentido, considero que nenhum deles, isoladamente, produz o círculo virtuoso ou vicioso. O grau de intersetorialidade pode ser combinado a modelos mais ascendentes ou mais descendentes de gestão, e é na combinação que estará a virtude. Entende-se por ascendente o princípio de intersetorialidade aplicado na base da gestão institucional com setorialidade no modelo de gestão dos órgãos da cúpula. O modelo descendente realiza o movimento contrário (p. 137).

Retomando as explicitações de Pereira (2014), a autora alicerça a interdisciplinaridade como referência basilar para uma aproximação à concepção de intersetorialidade. Discorre que a interdisciplinaridade não invoca a destruição das áreas especializadas, ao passo que proclama ao especialista a possibilidade de "sujeito da totalidade".

Significa, portanto, procurar realizar a unidade, e não a mera articulação, entre diferentes disciplinas no interior de um projeto

(intelectual ou de intervenção) de interesse comum. Nesse sentido, a interdisciplinaridade diferencia-se não só da disciplinaridade e da sua propensão individualista, mas também da *multi* e da *pluri* que mais se assemelham a 'justaposição disciplinar'. A interdisciplinaridade sugere, pois, relação de reciprocidade entre saberes distintos, com suas contradições específicas e inerentes, tendo em vista a recomposição da unidade segmentada do conhecimento, que, na realidade, não é compartimentalizado (Pereira, 2014, p. 36).

Partindo dessa compreensão, Pereira sugere que é preciso considerar a ótica interdisciplinar de trato da intersetorialidade das políticas sociais, haja vista que estas se interligam pela própria concretude dos movimentos e contradições particulares, sobrepujando suas balizas setoriais por relações conflituosas e, muitas vezes, por predileções antagônicas, defendendo que “[...] fica claro que a intersetorialidade é a representação objetivada da unidade dessas decisões e ações. [...] a divisão da política social em ‘setores’ é procedimento técnico ou burocrático” (2014, p. 37).

Conclui, aportando uma aproximação sobre a apreensão da temática: “[...] a intersetorialidade não é uma estratégia técnica, administrativa ou simplesmente de boa prática gerencial. Pelo contrário. É um processo eminentemente político e, portanto, vivo e conflituoso” (Pereira, 2014, p. 37).

Já recuperando a dimensão da gestão pública pela premissa da intersetorialidade, Sposati (2006) aponta seu contributo democrático. E baliza sua visão analítica pela história das práticas sociais e da graduação das desigualdades socioeconômicas brasileiras:

Vejo a intersetorialidade não só como um campo de aprendizagens de agentes institucionais, mas também como caminho ou processo estruturador da construção de novas respostas, novas demandas para cada uma das políticas públicas. Com isso, um novo resultado pode ser produzido, voltado para as possibilidades de inclusão e de extensão do reconhecimento da cidadania e do direito à cidade para todos (p. 140).

1.5 Proteção social integral e integrada: é possível, afinal?

No campo do embate da política pública, a integralidade, sobretudo, não deve ser depreendida tão somente como um desafio de gestão e operação exclusiva na oferta das atenções do SUAS, na busca por reformular modos de operar a relação

articulada e processual interproteções ou na gestão integrada entre serviços e benefícios socioassistenciais – a título de exemplo das dimensões em debate.

As dimensões construídas neste capítulo denotam um percurso que enreda a construção de outras condicionantes ao exame e provoca-nos à recriação de análises sob diferentes níveis do sistema e para fora dele, uma vez que pensamos a completude das ofertas socioassistenciais como direito, ao passo, que almejamos o alcance de proteção social alargada frente a intersetorialidade sobrepujante à direção de proteção social coletiva e ampliada.

Ao mesmo tempo, convida-nos ao questionamento ético-político acerca da concepção-guia de complementariedade da proteção social que nos mobiliza no âmbito do SUAS, tendo a integralidade como apenso específico e organizativo.

Esses compromissos problematizados até aqui não correspondem a afirmarmos que a responsabilização recai unicamente nos trabalhadores ou gestores do SUAS. Vejamos que a professora Sposati nos adverte acerca da legitimidade estatal do SUAS pela aceção política da política pública:

É que a gente tem uma mania na assistência social, um mea-culpa de achar que nós temos que resolver, né? 'Ah, o SUAS não tem condição...'. Calma! Eu quero saber o que o Estado municipal oferece. O problema não é do trabalhador social, o problema não é do SUAS. O problema é se a agenda do município incorpora essa demanda dentre as suas responsabilidades. [...] Então, existe aqui uma questão. Claro, que ela é uma chave importante para o trabalhador se dar conta de que ela existe e com que gravidade, mas é preciso que o município incorpore na sua agenda. Não pode ser uma agenda do SUAS sem ser na agenda do município (Sposati, 2023).

Diante do entrelaçamento de análises, entendemos a integralidade como uma *viga* construída na concepção de proteção social não-contributiva, na reconfiguração contemporânea da Assistência Social e na matriz do SUAS.

O termo *viga* para defender que a integralidade como eixo na direção de completude da atenção no SUAS deve ser analisada como um *elemento horizontal* instalado na estruturação organizativa do Sistema Público, haja vista que aciona a necessidade de integração da rede pública e complementar na transferência de densidade das ofertas socioassistenciais pelos territórios e exige, com isso, a distribuição do peso entre os níveis de proteção social na continuidade e complementariedade da atenção socioassistencial e, sobretudo, exerce a função de

sustentação à capacidade extensiva do “suporte protetivo” aos cidadãos-usuários no horizonte universalizante da proteção social não-contributiva no cenário brasileiro.

A apreensão de uma proteção social integral e integrada tem horizonte pela intersectorialidade numa expressão sem bordas e perímetros do ponto de vista da indivisibilidade do direito humano. Constitui-se de componente ético-político pela elevação do interesse público e coletivo, contudo, demarcamos que, no âmbito do SUAS, a questão da integralidade perfaz um campo ambíguo e de intenções dicotômicas nas próprias regulações do sistema nacional e da política pública.

Eu acho que a gente tá chegando aqui a um ponto que é o seguinte: de fato não se tem complementariedade nas iniciativas de proteção social. Elas estão ainda regidas por um isolacionismo, que isso é contra a própria natureza da proteção social que, fundamentalmente, tem que requerer complementariedade (Sposati, 2023).

2 REFERÊNCIA DO *CHÃO-VIDA*¹ NO SUAS: O TERRITÓRIO COMO FORÇA PULSANTE DA INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL

A veia que conduz as análises deste capítulo tem seu fluxo na apreensão das particularidades regionais que abarcam o campo desta pesquisa, cujo caminho ramifica-se na captura da realidade miúda dos municípios de pequeno porte 1. Mantém direção oxigenada pela compreensão de território e da territorialização – posta na matriz político-administrativa estruturante da política de assistência social e do SUAS – e, por defendermos a ideia de que essa categoria tem função pulsante na discussão acerca da integralidade da proteção social.

Neste capítulo, pretendemos incorporar falas transcritas da entrevista realizada com uma trabalhadora de gestão estadual vinculada à Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), com o intuito de dialogar acerca do papel estadual nas ações socioassistenciais vinculadas ao SUAS e, ainda, caracterizar as especificidades regionais do ponto de vista de quem compõe a equipe de supervisão e apoio estadual ao conjunto de municípios da região estudada.

A discussão acerca da integralidade da proteção social do SUAS pode sugerir, num primeiro olhar, uma saturação da temática, seja no âmbito da área de concentração de conhecimento sobre o Serviço Social ou sobre a Política Social. Contudo, caminhamos próximos às reflexões de Arregui (2021), nas formulações que faz ao discorrer acerca da *pesquisa como inquietação*.

Na pesquisa construímos perguntas porque problematizamos aquilo que aparece como naturalizado, porque sabemos que o cotidiano carrega dinâmicas e contradições que precisam ser compreendidas e explicadas. Interrogamos a realidade, tendo como pressupostos referências e princípios ético-políticos que nos mobilizam em torno de parâmetros analíticos e horizontes de intervenção, na direção de uma sociabilidade mais justa, mais igualitária (p. 43).

Trazemos à tona que, em municípios pequenos, enevoam-se as expressões de desproteção social e, por isso, podem não revelar o particular e o diverso nessa tessitura social, cabendo um trato dialético pela pesquisa social.

¹ A proposta de utilizar o hífen em justaposição nestes substantivos tem alguns sentidos: o primeiro é que, neste estudo, referem-se ao mesmo campo lexical e semântico e, o segundo, é que se trata de particularizar a experiência de diálogo desta pesquisadora com todas/os as/os autoras/es que estão referenciados neste capítulo. Por fim, o desejo é que, ao final deste capítulo, cada leitor seja preenchido por *afecções provocadas pela potência dos afetos* aqui reverberados.

[...] a pesquisa é um processo reiterado, insistente de interrogação, de questionamento, que supõe o estabelecimento de uma relação entre pesquisador e os sujeitos da pesquisa, entre o pesquisador e o coletivo como área de produção de conhecimento. Ao longo desse percurso analítico de aproximações sucessivas com o real, traduzimos a realidade na sua integralidade e movimento, desvendando e interrogando os processos, a sua dinâmica e suas determinações (Arregui, 2021, p. 44).

O traçado deste capítulo tem o propósito de alcançar contornos e redescobertas epistêmicas sobre *território* no cerne desta pesquisa e parte da sustentação enunciada por Koga (2011), na qual a autora revela a tradição da sociedade brasileira quanto à incipiente inserção da dimensão territorial nas análises críticas da realidade social, considerando que

[...] pouco tem se importado na sua história com a questão territorial, o chão das relações entre os homens, onde se concretizam as peculiaridades, as diferenças e desigualdades sociais, políticas econômicas, culturais. No máximo, até hoje, considera-se o âmbito das cidades e raramente as parcelas internas destes territórios. Aqui também prevalece o sentido genérico, em que as cidades são conhecidas pelas suas médias e não pelas suas diferenças e desigualdades internas (Koga, 2011, p. 19).

O geógrafo Milton Santos (1999) enuncia que a compreensão sobre território é condição histórica e ponto de partida, uma vez que, na vida contemporânea, “há coisas que não se podem desmanchar” e defende que

[...] a geograficidade se impõe como condição histórica, na medida em que nada considerado essencial hoje se faz no mundo que não seja a partir do conhecimento do que é o Território. O Território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência (Santos, 1999, p. 7).

Nesse sentido, a escolha pela adoção da nomenclatura *chão-vida* como referência intrínseca à categoria *território usado*² está carregada de intencionalidades lexicais,

² Categoria teórica discutida por Santos (1999, p. 8), cuja centralidade definida é de que “o território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas. O território tem que ser entendido como o território usado, não o território em si. **O território usado é o chão mais a identidade.** A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho, o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. O território em si não é uma categoria de análise em disciplinas históricas, como a Geografia. É o território usado que é uma categoria de análise.” (grifo nosso)

semânticas e melódicas circundantes, bem como procura apresentar uma visão mais totalizante sobre a temática na qual referenciamos a conversa no contexto do SUAS – e aqui já apontamos algumas justificações vinculadas à integralidade da proteção social em debate.

Do ponto de vista lexical, trata-se de um esforço de abraçar os estudos construídos por Koga (2009; 2011; 2013; 2018), ao explicitar que o território só pode ser compreendido quando exprime a vida que lhe configura potência ativa, humana e cidadã: *léxico da cidadania*.

[...] comumente as políticas públicas tendem a uma normalidade ou a uma descrição de um tipo ideal que não é de fato real. Nessa perspectiva, as características locais são homogeneizadas e não ganham diferenciação na efetivação das políticas públicas. A vida da população se dá em condições concretas, especializadas, peculiares, nas quais o território e suas condições são determinantes. [...] Além disso, no que concerne à relação entre sujeitos e território, torna-se imprescindível tratar da dimensão da cidadania, que se expressa a partir e na dinâmica das populações em relação aos territórios vividos. A referência entre lugar e cidadão/cidadania é uma relação intrínseca ao conceito de cidadania. [...] *Nesta relação colocada em debate, o território não se configurará como um simples 'acidente de percurso', mas efetivamente um sujeito em ação, em que a cidadania ganha vida ativa* (Koga, 2011, p. 20-21, grifo nosso).

Em relação à marca semântica, exprime-se a defesa democrática do direito à proteção social não-contributiva em sua dimensão universalizante e emancipatória. Ela tem ligação com os estudos que assentam força no conteúdo da política de assistência social e na sua essencialidade republicana e que partem do *chão batido* da realidade social, compreendida na sua historicidade: *semântica da ética pública*.

A concepção de território supõe movimento, isto é, a concepção de território não se confunde com uma área de abrangência, que embute a definição de um dado volume de população ou mesmo o estabelecimento de um espaço geográfico resultante de um dispositivo jurídico estatal. Neste sentido, é preciso ter claro que o território contém uma dimensão histórica, pois se constitui e constrói sua identidade em uma dinâmica de relações. Assim, *é o processo que define a trajetória do território, e esse processo se reflete na trajetória dos que nele vivem, mas também é demarcado pelas trajetórias dos sujeitos nele 'abairrados'* (Sposati, 2013, p. 6, grifo nosso).

Isso pode ser explicitado, ainda, a partir das considerações da professora Sposati na entrevista, quando nos provoca a compreender que a dimensão concreta

da proteção social está *na base* e que esse é o ponto de partida da ação pública, ou seja, a horizontalidade relacional da proteção social se dá no chão da vida humana em suas expressões multidimensionais.

Entenda bem! Esse campo sempre foi um campo da filantropia e da caridade. Aqueles que eram os ‘bondosos’ que iam fazer alguma coisa. Então, foi sempre na visão colonialista, em todas essas visões escravagistas: era aquele que estava em cima é quem dizia.

Nós estamos dentro de uma leitura democrática, nós temos que saber o que a população quer [...] entender que a força histórica está na base, é diferente! A força do que é necessário tá na base, quem tá vivendo a situação de desproteção é a base, o que nós temos: [...] qual é a demanda da população? Quais são as desproteções sociais? Não existe, eu diria, uma atitude profissional de entender qual é aquela manifestação? Então, como é que fica?

Na verdade, a gente não consegue ter o reconhecimento daqui [sinaliza para a base]. Entendeu? Essa coisa é um lugar ainda de uma visão autoritária, profundamente, autoritária. ‘*Como é que você fala de desproteção, olhando para cima e não para baixo?*’ – pergunto. É se situar onde está ocorrendo a desproteção. E aqui que tem, na verdade, a questão seminal para a política (Sposati, 2023, grifo nosso).

No que concerne à referência melódica, trata-se de impregnar esta pesquisa a partir da *toada* experimentada na trajetória pessoal e profissional da pesquisadora nas linhas rítmicas do cotidiano de serviços no SUAS municipal, endereçando força ao considerarmos as territorialidades e regionalidades de pequenos municípios concentrados no pedaço estudado e, ao mesmo tempo, procurando conectar essas miudezas de vida com dimensões coletivas e históricas: *toada das trajetórias humanas coletivas*.

Nessa trama, vozes e experiências, ao se articular com a política, possibilitam a criação de um horizonte coletivo de existência e de modos de vida, por meio das práticas expressas na experiência social dos sujeitos. Materializam-se no processo contraditório de ações e vivências de enfrentamento e consentimento, de sobrevivência e resistência, de subalternidade e conflito. Construídas em interlocução com as histórias e realidades de vidas múltiplas e distintas, são, ao mesmo tempo, singulares e coletivas, universais e particulares, concebidas e experimentadas por meio de inúmeros repertórios e trajetórias. Nesse sentido, a pesquisa – especialmente, a pesquisa de campo – exige que sujeitos e sua experiência social sejam considerados na sua integralidade (Arregui, 2021, p. 50, grifo nosso).

Assim, brevemente, enunciamos o encorpamento demandado, cujo rumo da conversa está intimamente relacionado ao campo ético-político proposto neste estudo.

A seguir, teceremos aproximações com os campos teóricos que dão arremate aos pontos em alinhavo neste capítulo.

2.1 O ponto de baixo à vista (*olhando de baixo, avista!*): aproximações com o território e a matriz de territorialização do SUAS

Ao longo das últimas décadas, o conteúdo da Política de Assistência Social alcançou o reconhecimento público pela sua institucionalidade no campo dos direitos humanos e sociais no Brasil. Muito embora nosso intento seja o de não desapartar de questões que estruturam a realidade, em nuances e contradições, como aponta-nos Teixeira (2011), é relevante não desconsiderar a necessária leitura do contexto contemporâneo a partir de sua interlocução conflitante e paradoxal, com os elementos da forma mundializada da ordem capitalista expressada de inúmeras maneiras, tais como na regressividade dos investimentos sociais nas políticas redistributivas.

À medida que as contradições postas à realidade nos convocam para uma análise crítica, afrontam a perspectiva ético-política da atuação profissional e desafiam as práticas operadas nos serviços socioassistenciais.

O conteúdo dessa direção trilha o rumo de perspectivas ético-políticas e econômico-sociais emancipatórias. Se não podem ser alcançadas aqui e agora, não quer dizer que não possam estar no horizonte. A nosso ver, a direção social pode ser o estilingue, a catapulta que impulsionará corações, mentes, trabalho e ações para dar ao SUAS o curso que necessita: o da perseguição à emancipação humana, apagando a ameaça da inércia, da desmotivação, da indiferença, do conservadorismo, do velho paradigma (Teixeira, 2011, p. 128).

O exercício de construção de atributos territoriais auxilia na compreensão alargada de diferentes elementos que influenciam a vida social e, nesse sentido, utilizamos as subclassificações por porte populacional do SUAS 10 (Brasil, 2015), como já explicitado, por adotar uma distribuição diversificada em convergência aproximativa à realidade dos pequenos municípios brasileiros.

Pensar na política pública a partir do território exige também um exercício de revisita à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive nesse território, se o considerarmos para além do espaço físico, isto é, como toda gama de relações estabelecidas entre seus moradores, que de fato o constroem e reconstroem. Partir do

local não significa uma negação das questões universais ou de uma perspectiva mais totalizante sobre a realidade (Koga, 2011, p. 26).

Esses primeiros lastros assinalados corroboram a conversa acerca do assentamento territorial como base fundante da política de assistência social e do SUAS. Todavia, em sua materialização cotidiana, enfrenta-se concepções e interesses ambíguos e, muitas vezes limitados à compreensão como abrangência territorial de operação ou gestão da política pública.

Esta visão de totalidade dos territórios de gestão permite entender em que contexto o conjunto de serviços daquele território está inserido e que dinâmicas em termos de acessos e impedimentos de acessos de proteção social acontecem entre os diferentes territórios do município. Isto é vital, porque o trajeto das famílias acontece em diversos pontos da cidade. O território de abrangência é ponto de partida tanto para a proteção e defesa, como para a compreensão das condições concretas e as relações que se estabelecem nos territórios de vivência. [...] o território é, essencialmente, dinâmico. Não podemos cair na armadilha de achar que as pessoas estão fixadas apenas na sua referência de moradia, elas circulam na cidade e, por vezes em outros municípios, na busca de proteção, nas suas estratégias de sobrevivência e na procura de qualidade de atendimento. Nessa procura e ao circular, criam e recriam constantemente novas territorialidades (Brasil, 2013c, p. 43-44).

Essa questão de análise denota o necessário extravasamento de recortes geográficos, ou de divisão administrativa e fragmentações da ação pública, mas, essencialmente, direciona-nos o olhar para o cotidiano das relações sociais que circundam esse referencial.

Forma-se aqui um campo de tensão, pois, embora a política de assistência social esteja presente no território, sua inserção se dá pelas vias institucional e burocrática, as quais terminam por estabelecer uma relação formal com os sujeitos envolvidos no trabalho social. Tal modo de se relacionar coloca limites que dificultam a aproximação dos trabalhadores da política de assistência social com essa escala do cotidiano, cujas dinâmicas ultrapassam as referências formais e legais pautadas pela institucionalidade da política pública. Colocam-se, nesse cenário, importantes desafios a serem balizados pelos agentes institucionais do trabalho social, no sentido de buscar estratégias de aproximação com a escala do cotidiano, com o lugar em que se desdobram as demandas de proteção social (Brasil, 2015, p. 33).

Observa-se que o princípio da territorialização do SUAS está colocado como estratégia político-administrativa e tem relação com o contexto histórico de municipalização no Brasil, com a transferência e a descentralização de responsabilidades estatais, ao mesmo tempo, demarcando campo de proximidade dos serviços com os cidadãos. Nesse sentido, Sposati (2013), ao enfatizar sobre a operação das políticas sociais nos territórios, aponta, em seu decurso histórico, que

Segundo interpretação de alguns analistas, esse movimento teve dupla intencionalidade: de um lado, correspondia aos anseios populares de democratização da gestão, de outro, era uma resposta aos interesses de desoneração do estado, em nível nacional e regional, que buscava atribuir a responsabilidade social para o estado local. Seria legítimo, caso o federalismo fosse um compromisso interinstitucional, que incluísse a partilha de responsabilidades sociais, entre elas, a do financiamento dos serviços e das políticas sociais. A proposição de municipalização levou, de fato, à prefeiturização, ou seja, ao atribuir aos municípios a responsabilidade pelos serviços sociais básicos, as gestões estaduais sentiram-se desobrigadas de carrear recursos para tal finalidade, o que se caracterizou como um retrocesso (Sposati, 2013, p. 9-10).

Corroborando essa análise, cabe-nos trazer, ainda, as reflexões de Koga (2011), quando inseriu a relevância de se distinguir *políticas territorializadas* e *políticas territoriais* com base nos estudos de Autès (1991), haja vista que, essas perspectivas apontam para a direção ao debate quanto à integralidade da proteção social no SUAS:

Autès (1991) denomina de *políticas territorializadas essencialmente aquelas em que o território passa a ser o palco das velhas políticas existentes. Elas passam a ser administradas descentralizadamente, mas não mudam sua lógica ou seu desenho em função do lugar onde passam a atuar.* Seguem as regras gerais já conhecidas de sua gestão, transferindo o modelo centralizado para o nível mais local. A intersetorialidade e a participação dos sujeitos locais ficam subjugadas às formas tradicionais de gestão das políticas, a ponto de não significarem uma mudança na sua matriz de concepções, diretrizes e estratégias de ação.

Ou seja, não basta um modelo descentralizado e calcado na intersetorialidade para que de fato o território exerça um papel fundamental na gestão das políticas públicas. É possível repetir velhos modelos em lugares novos.

Na perspectiva de Autès, *as políticas territoriais são aquelas capazes de elaborar fórmulas inéditas de gestão do vínculo social. Aqui, o lugar realmente faz a diferença, sendo o agente motor da engrenagem das políticas.* A partir da inter-relação entre políticas e território é que novas formas de gestão são introduzidas (Koga, 2011, p. 253-254, grifos nossos).

Entendemos que a compreensão dessas dimensões marca relação com o atual estágio de implementação do SUAS e reacende algumas forças presentes no debate sobre o conhecimento do território.

São questões imbricadas e é essencial serem consideradas no contexto em análise, haja vista a forte prevalência da direção de se construir uma política territorializada, tendo sua matriz incorporada no aparato normativo-legal da política de assistência social, bem como perpassada pela própria lógica de relações de poder antagônicas aos interesses coletivos.

Dessa forma, apesar dos avanços significativos e reconhecidos nos textos legais da política de assistência social, ainda permanece o legado da perspectiva homogeneizadora, que olha de forma exclusivamente segmentada as demandas e ofertas da política pública, desconectadas dos territórios onde ocorrem. Superar a perspectiva homogeneizadora dos segmentos constitui uma tarefa complexa em um campo de disputa política, pois, cotidianamente, são colocados, lado a lado, os paradigmas do direito e do favor, porque a proteção social, na sociedade brasileira, permanece como uma responsabilidade privada, circunscrita à esfera familiar e não pública (Koga, 2013, p. 33-34).

Ao mesmo tempo, esse impasse coloca-nos frente ao sentido latente e à necessidade de ajuste de olhar para o intercâmbio de expressões gerais e particulares da realidade social, convergindo com a ideia de que a compreensão das manifestações da desproteção social perpassa um campo vivo e dinâmico e “[...] se dá em lugares e tempos específicos, e com pessoas concretas” (Koga, 2011, p. 27).

Na entrevista que tomamos como referência, Sposati aponta reflexões quanto à compreensão de território na materialização da proteção social no SUAS:

Você tem o ‘chão da fábrica’ que é da produção e o chão da vida que é da reprodução social. A proteção social, a participação, a cidadania estão aqui [chão da vida]. Porque daquela vida coletiva, naquele chão da vida cotidiana. Isso não quer dizer que são antagônicos, mas que são diferentes. Porque se nós entendemos que o trabalho tem regulações coletivas, mas por uma absorção que ela é, fundamentalmente individual, o chão do cotidiano ele necessariamente tem uma rua coletiva, uma água coletiva, necessariamente, ele tem dimensões coletivas (2023).

Assim, o que está em jogo no debate sobre a integralidade da proteção social é, também, a reflexão das disputas de direção social no SUAS, dada a dinâmica da realidade social e, como apontam os autores, a dimensão territorial incide nas

visibilidades ou invisibilidades das demandas sociais, portanto, trata-se de parâmetro imprescindível.

É com esse mote analítico que o território ocupa espaço estratégico na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no SUAS, porque força seus atores a conhecer a realidade, as dinâmicas socioespaciais e demográficas. Permite a leitura da presença e incidência de situações de vulnerabilidades, percepção dos traços das vivências, das mediações políticas, sociais, culturais, econômicas e relacionais produzidas no chão da vida, seja, no contexto urbano das metrópoles, das grandes, médias e pequenas cidades ou na realidade rural, ribeirinha e das comunidades tradicionais dos lugares mais recôncavos do país (Arregui; Koga; Diniz, 2018, p. 4).

O fio dessa meada é, sobretudo, elevar ao campo de visão que as nuances e alcances territoriais deveriam imprimir práticas diferenciadas no âmbito do SUAS e que essa relação intrínseca não pode ser desconsiderada nas apreensões sob análise. Assim elucidam-nos Koga (2009), sobre o necessário reordenamento no SUAS em direção ao reconhecimento das complexidades e dinâmicas territoriais, aventando análises de características e portes populacionais de municípios:

Há que se diferenciar práticas de trabalho social desenvolvidas em contextos metropolitanos, de macro abrangência, daquelas que se referenciam em cidades de características mais rurais, onde ainda podem prevalecer as relações de proximidade e vizinhança. Somente essa diferenciação por porte dos territórios onde se desenrolam as mais diferentes práticas sociais já merecia um conjunto de considerações a ser evidenciado, no sentido de respeitar as peculiaridades dos arranjos societários que cada realidade carrega no seu cotidiano.

Já, em cidades pequenas, a relação de tempo-espaço se rege por outros parâmetros de acessibilidade, por exemplo, na medida do rural-urbano.

Diferenciações como estas apontam para dimensões relacionais também diversas que a política de assistência social poderia incorporar na sua opção metodológica. Ou seja, os desenhos da política de assistência social não poderiam ser prévios às práticas sociais presentes no cotidiano das populações envolvidas nos territórios com os quais se relacionam (Koga, 2009, p. 50).

Na toada de análises reflexivas, cabe inserir a questão das ruralidades, uma vez que não se trata de apartar urbano do rural, e vice-versa. No entanto, Bacelar, Bitoun e Miranda (2015) apontam que as ruralidades se aportam na *constituição de*

referências e identidades do modo particular de vivências na heterogeneidade característica no contexto brasileiro.

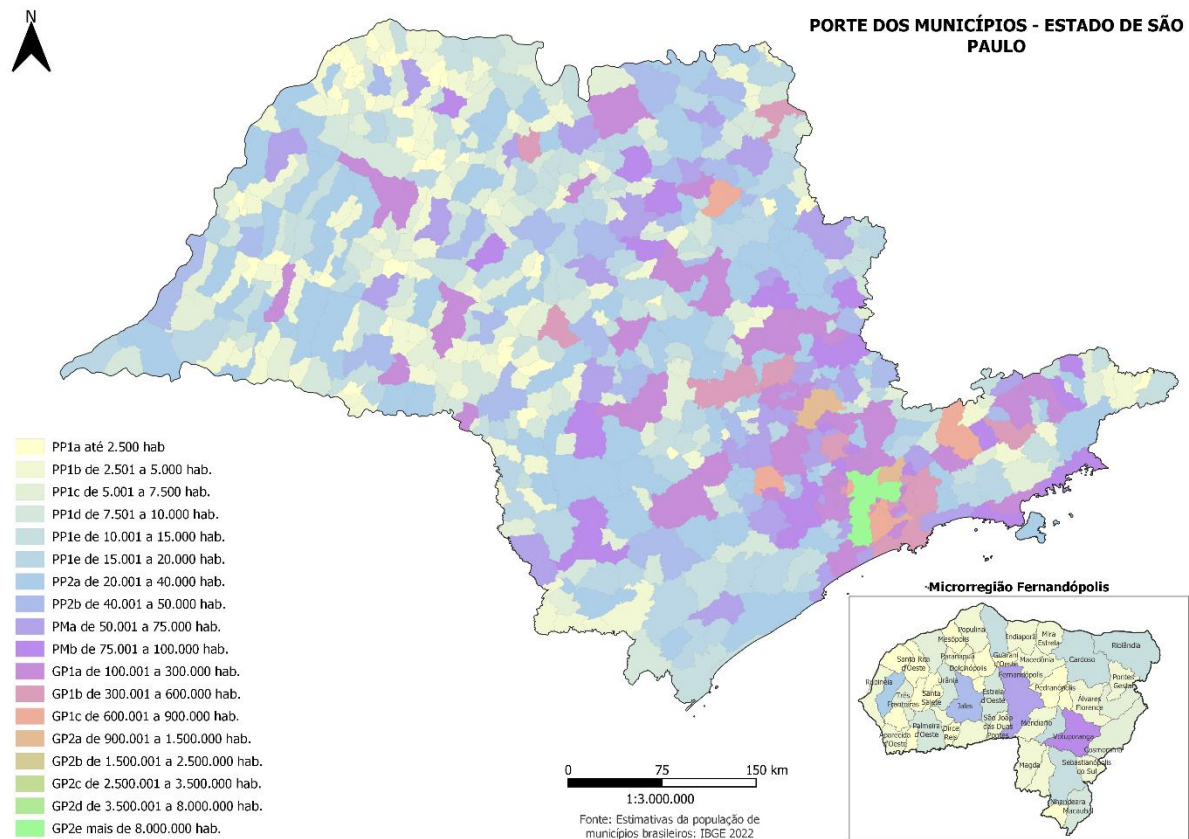
A visão de que ‘a ruralidade diz respeito à forma como se organiza a vida social’ abre uma nova perspectiva para pensar políticas públicas e, também para impregná-las de necessária multisetorialidade. A definição dos caminhos de enfrentamento e superação dos problemas ambientais, econômicos, sociais e políticos, presentes no meio rural e em suas relações com as cidades – inclusive, a própria percepção desses problemas – assume o caráter de projetos de sociedade. Nessa perspectiva, uma reavaliação do peso do Brasil rural se faz necessária posto que a subestimação na contagem populacional impacta tanto no imaginário da sociedade – que se supõe mais urbana do que realmente é – como influência no desenho de muitas políticas públicas (Bacelar; Bitoun; Miranda, 2015, p. 5).

Com pés no chão de baixo e olhar firme é que seguiremos *desembocando para essas bandas* da região, no intuito de compreender as condicionantes sócio-históricas que recortam urbanidades e ruralidades confluentes.

2.2 Particularidades sócio-históricas do recorte territorial em análise na ótica dos municípios de pequeno porte 1

O Estado de São Paulo, localizado na região Sudeste do país, possui 645 municípios e mais de 45 milhões de habitantes de acordo com dados do Censo IBGE (2022), sendo que 384 municípios paulistas possuem até 20 mil habitantes, compreendendo município PP1, ou seja, 59,5% do conjunto de municípios.

Mapa 2 – Incidência de municípios por desagregação do porte populacional segundo o SUAS 10 (2015) – Estado de São Paulo



Fonte: IBGE, 2022. Elaborado pela autora.

Conforme a Tabela 1, elaborada a partir da sistematização dos dados do Censo IBGE (2022), é possível observarmos a distribuição dos municípios paulistas por porte populacional, considerando a classificação segundo SUAS 10 (Brasil, 2015), na qual 2,9 milhões de pessoas (6,49 %) estão em municípios de Pequeno Porte 1. Contudo, a maior concentração populacional insere-se no grupo de municípios de Grande Porte 1, que concentram 43,96% do total da população paulista, e de Grande Porte 2, representado pela cidade São Paulo, com 27% da participação total da população no Estado.

Tabela 1 – Classificação por porte populacional segundo participação no total de municípios Estado de São Paulo - SUAS 10 (2015)

Classificação municipal por porte da população	Número de Municípios	Participação no total de municípios do Estado %	População	Participação no total da população do Estado %
PP1a até 2.500	40	6,20	79.436	0,17
PP1b de 2.501 a 5.000	101	15,66	388.908	0,85
PP1c de 5.001 a 7.500	68	10,54	404.758	0,88
PP1d de 7.501 a 10.000	55	8,53	455.084	0,99
PP1e de 10.001 até 15.000	65	10,08	738.600	1,61
PP1f de 15.001 até 20.000	55	8,53	911.654	1,99
Total PP1	384	59,53	2.978.440	6,49
PP2a de 20.001 a 40.000	90	13,95	2.477.230	5,40
PP2b de 40.001 a 50.000	28	4,34	1.157.395	2,52
Total PP2	118	18,29	3.634.625	7,92
PMa de 50.001 a 75.000	40	6,20	2.265.167	4,93
PMb de 75.001 a 100.000	22	3,41	1.824.920	3,97
Total Médio Porte	62	6,20	4.090.087	8,91
GP1a de 100.001 a 300.000	55	8,53	9.156.289	19,94
GP1b de 300.001 a 600.000	17	2,64	6.599.208	14,37
GP1c de 600.001 a 900.000	6	0,93	4.427.945	9,64
Total Grande Porte 1	78	12,09	20.183.442	43,96
GP2a de 900.001 a 1.500.000	2	0,31	2.627.931	5,72
GP2b de 1.500.001 a 2.500.000	0	0,00	0	0,00
GP2c de 2.500.001 a 3.500.000	0	0,00	0	0,00
GP2d de 3.500.001 a 8.000.000	0	0,00	0	0,00
GP2e mais de 8.000.000	1	0,16	12.396.372	27,00
Total Grande Porte 2	3	0,47	15.024.303	32,72
Total Geral	645	100,00	45.910.897	100,00

Fonte: IBGE, 2022. Elaboração própria.

A região abarcada por este estudo trata-se da Noroeste, no estado de São Paulo, localizada há cerca de 600 km da capital paulista, e tem a cidade de São José do Rio Preto como região administrativa.

Consideramos a área delimitada especificamente pelo FORTSUAS – Região Fernandópolis, equivalente à regionalização administrativa da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, na divisão microrregional da DRADS Fernandópolis, *pedaço de oco paulista* onde há um total de 459.326 pessoas, segundo o Censo 2022 (IBGE, 2022). Como já apontamos, a região é composta por 49 municípios, sendo dois municípios de porte médio, dois municípios considerados de pequeno porte 2 e 45 municípios caracterizados como pequeno porte 1.

**Tabela 2 – Taxa de urbanização dos municípios por porte populacional –
Microrregião Fernandópolis/SP**

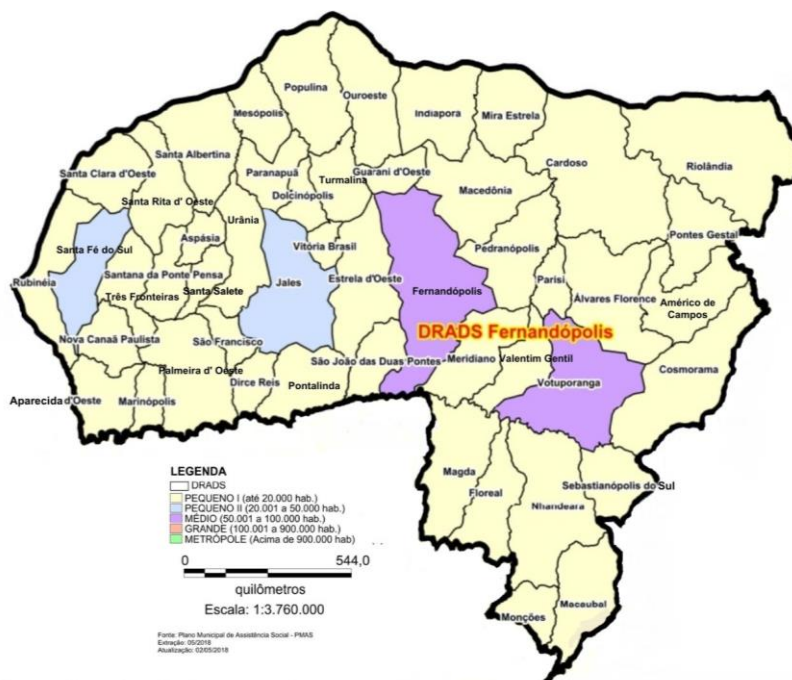
Porte (PNAS, 2004)	Porte Munic. (SUAS 10, 2015)	Total Munic.	Pop Urbana	Pop Rural	Total Pop	Taxa urb. %	Dens. Demográfica
PP1	PP1a	14	23.294	5.289	28.583	80,74	34,97
	PP1b	18	46.127	10.376	56.503	81,01	33,96
	PP1c	4	22.018	2.686	24.704	88,98	34,46
	PP1d	5	36.412	7.202	43.614	83,27	33,96
	PP1e	4	40.794	4.905	46.699	89,28	35,18
	PP1f	-	-	-	-	-	-
PP2	PP2a	1	29.591	1.213	30.804	96,06	149,15
	PP2b	1	44.467	2.787	47.254	94,1	128,21
MÉDIO	Médio a	1	74.058	4.000	78.058	95,08	120,25
	Médio b	1	89.189	2.571	91.760	97,2	218,11
	Total	49	395.970	39.054	435.024	89,52	87,58

Fonte: Site Fundação Seade, 2020.

Embora seja possível observarmos, na Tabela 2, que a região tem 89,52% da população concentrada em áreas urbanas e 10,48% em localidades rurais e que o aumento do porte municipal também incide no aumento do percentual da população que reside em áreas urbanas dos municípios, não é possível afirmar que não existam expressões de ruralidades atinentes às formas de vida construídas socialmente. Na região, a densidade populacional dos municípios de pequeno porte 1 é de 34,5 hab./Km², enquanto a do município de médio porte b é de 218,11 hab./Km², o que permite identificar as especificidades de pequenas cidades que apresentam menor densidade demográfica e, por consequência, maior espalhamento da população, típicas de municípios com extensas áreas rurais.

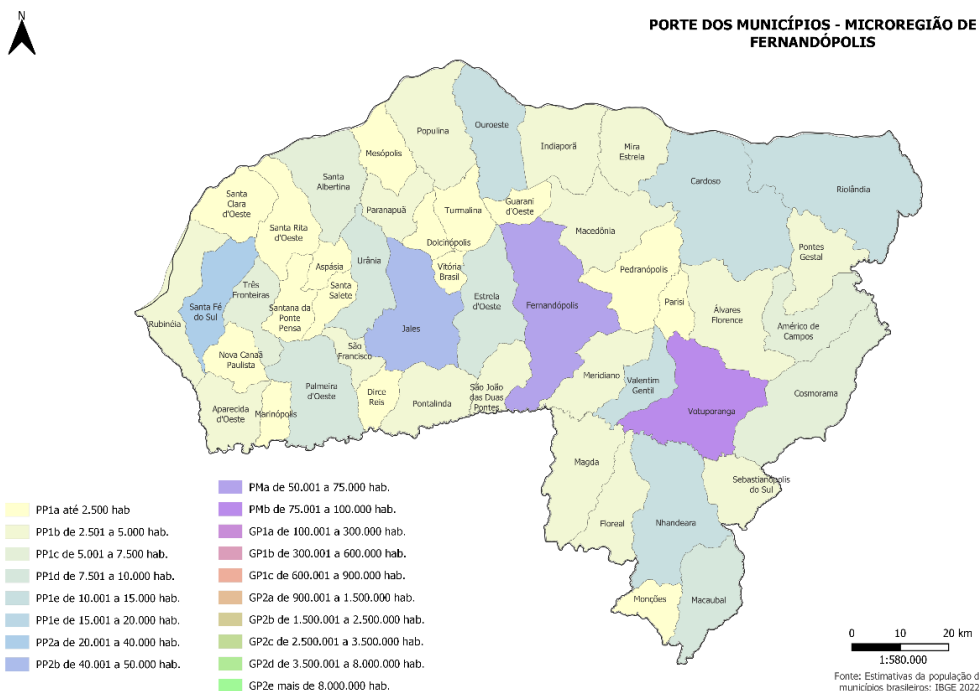
O Mapa 3 apresenta a agregação de municípios da região por porte populacional, considerando a PNAS (2004) e, em comparação, o Mapa 4 foi consolidado a partir das subclassificações do SUAS 10 (Brasil, 2015). A escolha é pelo percurso heterogêneo e diverso, observado nas incidências apresentadas na análise ilustrada a seguir.

Mapa 3 – Incidência de municípios por porte populacional segundo classificação PNAS (2004) - Microrregião Fernandópolis/SP



Fonte: Site SEDS, 2018.

Mapa 4 – Incidência de municípios por desagregação do porte populacional segundo SUAS 10 (2015) - Microrregião Fernandópolis/SP



Fonte: IBGE, 2022. Elaboração própria.

Caracteriza-se como uma região de fronteiras interestaduais, onde cinco municípios possuem áreas limítrofes com cidades localizadas em Mato Grosso do Sul e Minas Gerais, indicando fluxos e constante circulação de pessoas, mesmo porque estão entrecortados por malha rodoviária que liga o eixo Sudeste e Centro-Oeste.

Dialogando com a trabalhadora de gestão estadual, entrevistada individualmente, ela aponta algumas características da região em análise, entre as quais assinala percepções gerais topográficas, sociais, econômicas e de trabalho e renda.

[...] ela expressa um pouco o que é o Brasil: de você ter a grande maioria de [municípios] PP1. Dentro de uma região que é privilegiada territorialmente. Nós não temos acidentes geográficos que causam desastres e que colocam as pessoas em risco. Nós temos minimamente serviços públicos; nós temos casas. A gente pode até ter alguns aglomerados de casas mais precárias. Mas a gente tem uma população com baixa renda: a grande população é com menos de dois salários-mínimos. [...] A maioria não tem o trabalho formal remunerado (Trabalhadora de gestão estadual – DRADS, 2023)³.

Em relação às atividades econômicas, a região possui a produção agrícola como marca da economia, num contexto de presença maciça de municípios de pequeno porte, perfazendo uma menor estrutura no âmbito da gestão pública. Destacamos como culturas na área agrícola: cana-de-açúcar, banana, café, milho, laranja e látex, entre outros. Já no ramo de atividade pecuária: bovinos, equinos e galináceos.

Há presença, em diversos municípios da região, de usinas sucroalcooleiras, explicando, em perspectiva da dinâmica dos traços extrativistas e da ênfase da produção agropecuária para exportação de matérias-primas, a prevalência do campo das desproteções vinculados ao trabalho, expressas no desemprego, no emprego precário, sazonal e de entressafras (SEDS, 2019, p. 62). E há, ainda, a existência da Usina Hidrelétrica de Água Vermelha situada no município de Ouroeste.

De acordo com o Diagnóstico Territorial elaborado pela SEDS (2019), destacamos a prevalência de diferentes situações nominadas, pelo documento, de *vulnerabilidades territoriais* e que foram coletadas junto aos trabalhadores das DRADS e dos municípios paulistas.

³ Entrevista individual, realizada pela pesquisadora em agosto de 2023.

O elenco de características a seguir refere-se às indicações procedentes da região da DRADS Fernandópolis:

- Desemprego, empregos precários, sazonais ou entressafras.
- Existência de famílias com insuficiente ou nulo acesso à renda/sem acesso a alimentos de qualidade ou quantidade adequada (insegurança alimentar).
- Ocupação de áreas de risco para moradia ou existência de fatores climáticos, ambientais e/ou estruturais que favorecem fenômenos causadores de calamidades públicas.
- Expressivo número de presídios na região, ocasionando a vinda de familiares que ficam dependentes de habitação, renda e subsistência.
- Expressivo contingente de famílias com dificuldade de acesso a serviços públicos.
- Pessoas em situação de rua e/ ou imigrantes.
- Prevalência de fatores de risco que levem ao uso indevido ou abusivo de substâncias psicoativas.
- Alta porcentagem de pessoas idosas/crianças/adolescentes em relação ao total da população.
- Estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.
- Diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos ou indivíduos.
- Existência de famílias em situação de fragilidade social e risco de ruptura dos vínculos familiares.
- Desvantagens resultantes de deficiência/existência e disseminação de preconceitos que geram intolerância ou discriminação social e/ou pessoal (SEDS, 2019).

A partir de análise crítica, é preciso apontar que as informações resguardam marco temporal anterior à pandemia da Covid-19 (2020-2022), que, expressamente, intensificou as experiências de desproteção social, ao passo que, embora haja interesse em demonstrar dinâmicas nas diferentes divisões administrativas, essa apreciação não está consubstanciada por dados quantitativos e incorporação do exame das incidências, intensidades e disparidades no interior dessas regiões do estado.

Do ponto de vista da operação da vigilância socioassistencial do SUAS, o *ente estadual* tem responsabilidade específica na produção de estudos e pesquisas que sustentem a regionalização de serviços de proteção social especial no âmbito do estado (NOB-SUAS, 2012, Art. 93-I). Especialmente na realidade de municípios pequenos, cujos diagnósticos socioterritoriais são prescindíveis para entrecruzamento de realidades locais, devendo sustentar os processos de planejamento da gestão pública.

Num país de dimensão continental, a heterogeneidade exige subsídios do ponto de vista dos diagnósticos socioterritoriais e do processo de implantação da política, que permitam analisar e comparar a realidade das regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas e as microrregiões, e o ente estadual possui forte atribuição nesse sentido (Brasil, 2013c, p. 34).

Outra questão é que, como temos configurado, há inúmeros desafios para a construção de análises territoriais sobre a realidade social dinâmica, nos quais considera-se a direção ativa à integralidade da proteção social, trazendo à tona trajetórias e modos de relação não capturadas pelos grandes dados e indicadores.

Entendendo a Vigilância Socioassistencial associada à proteção social e à defesa de direitos, a dimensão dessas trajetórias cruzadas pode contribuir na compreensão das particularidades que permeiam as condições de vida, e que terminam definindo ou explicando processos referenciais à política de assistência social, como vulnerabilidade e riscos sociais. Significa a possibilidade de compreender o ‘estado aparente’ das condições socioeconômicas como resultado provisório de um processo que acumula eventos ao longo do tempo e deixa marcas e marcos nas vidas. Nessa perspectiva, se põe em evidência não somente os indicadores objetivos e mensuráveis, mas também indicativos que marcam as trajetórias de pessoas, famílias e lugares e expressam a condição dinâmica da vida (Brasil, 2013c, p. 85-86, grifo nosso).

Ao mesmo tempo, ao pasteurizarmos a realidade social, diluímos peculiaridades regionais e traços das disparidades presentes na escala do cotidiano. Tomamos como referência o que foi assinalado pela trabalhadora da gestão estadual – DRADS, ao apontar elementos de caracterização das fragilizações sociais vivenciadas pela população na região. Esses elementos nos permitem colocar em questão as discrepâncias responsivas estaduais frente às desigualdades socioterritoriais apresentadas:

[...] a gente tem uma população que aparenta não ter uma miséria como é a propagada nas mídias: uma pobreza chocante causada pelo território, mas a gente tem pobreza, a gente tem sofrimentos dentro dessa população e esse sofrimento é causado por baixa escolaridade, por baixa oferta de trabalhos. Só que isso se torna normal (Trabalhadora de gestão estadual – DRADS, 2023).

No que diz respeito às percepções sobre vivências de violações de direitos e violências no contexto territorial, denuncia expressões invisibilizadas e denota,

novamente, a dimensão de naturalização dessas ocorrências pela sociedade, quando traz as seguintes caracterizações:

Assim, a gente tem altos índices de alcoolismo, de violência, então, é aceita essa situação: essa organização familiar onde tem o machismo, a violência psicológica, física, a falta de provisões, a falta de emancipação dessa mulher. [...] nós temos isso, mas isso tudo é muito normal, porque a gente não tem [...] quando você olha assim, externamente, não chama atenção. Não te sensibiliza. Acho que é isso: a gente vê a pobreza, a situação do povo, mas parece que tá tudo muito normal. A gente não consegue entrar na vivência deles, então, acho que isso é uma questão (Trabalhadora de gestão estadual – DRADS, 2023).

Esse apontamento realizado pela entrevistada nos leva a pensar que a assimilação de um real visível é, por vezes, pouco inquietante quando relacionada ao prisma dos compromissos públicos assumidos pelas instâncias federativas e, na particular realidade do estado de São Paulo, a atuação no avesso do direito.

[...] porque os olhos, os olhos propriamente ditos, não têm qualquer expressão, nem mesmo quando arrancados, são dois berlindes que estão para ali inertes, as pálpebras, as pestanas, e as sobrancelhas também, é que têm de encarregar-se das diversas eloquências e retóricas visuais, porém a fama tem-na os olhos (Saramago, 2017, p. 236).

Saramago, a partir dessa sentença, remete-nos, a rigor, a problematizar que as demandas de desproteção social estão em camadas aparentes e outras implicadas na dinâmica social, mas que há um movimento de aproximação crítica e elevação radicalizada que transforma o real para além do que é visto, e ele ainda vai nos remeter ao *real posto em reparo*.

Desnaturalizar o olhar exige um movimento incisivo quanto aos compromissos do ente estadual na efetivação do SUAS como política pública de proteção social em confronto às iniciativas operadas na causalidade da gestão da política pública.

Para tanto, ainda precisa enfrentar algumas heranças que têm suas raízes fincadas fortemente na marca patrimonialista da sociedade brasileira, e que redundam em um modo privatista de realizar a assistência social, no caso a caso, família a família, território a território. Assim, esse modo privatista de fazer acontecer a gestão da política termina afetando também o modo de lidar com as informações, de forma desconectada entre setores internos à política, junto a outras políticas públicas, em relação aos processos societários em curso,

bem como em relação aos usuários/beneficiários e cidadãos em geral (Brasil, 2013c, p. 91).

2.2.1 Um dedo de prosa, um pouco da história

Estudando o processo de fundação dos municípios pequenos da região do FORTSUAS foi possível observar que, em geral, tiveram início a partir de loteamento de terras realizadas por “doações” de proprietários de fazendas, com instituição de capelas e outras atividades econômicas necessárias para o processo produtivo, essencialmente rural.

Por outro lado, alguns municípios contam sua história a partir da romantização da ocupação de terras indígenas de etnia *caiapós* e *kaigangues*, uma vez que a região possui reservas hídricas, como as do Rio Paraná e do Rio Grande.

Uma outra dimensão de raiz histórica regional trata da investigação feita pelo historiador Sidney Aguilar, ao encontrar em uma fazenda de um município pequeno da região, tijolos com desenho encravado de suástica nazista, apontando a herança do movimento nacionalista brasileiro. O documentário “Menino 23: infâncias perdidas no Brasil” (Brasil, 2016) retrata o acervo documental e as memórias vivas daqueles que tiveram sua história marcada pelo trabalho escravo infantil:

[...] nos anos 1930, o dono dessa fazenda levou 50 órfãos negros para prestar serviços à família Rocha Miranda, sob o falso pretexto de que os jovens seriam levados para um local onde estudariam, brincariam, e aprenderiam sobre a importância do labor. Contudo, o sonho de um lugar que educa e permite o lazer dos jovens não durou mais do que um ano. Depois disso, as crianças foram apenas escravizadas para prestar trabalhos à família nazista.⁴

Já, nos anos 2000, a região vivenciou um processo de expansão de usinas sucroalcooleiras, trazendo impactos na lógica produtiva em curso e, conseqüentemente, nas condições de trabalho e de vida da população nos territórios.

Analisando dados sobre migrações no Brasil, pelo Atlas Nacional do Brasil (IBGE, 2000), a região tinha forte incidência de população não natural na população total municipal, com predominância na faixa de 40 a 59,9%. Comparativamente aos

⁴ O nome do documentário refere-se a forma como as crianças eram nominadas. Por demarcação numérica, destituída de seus nomes. O trecho citado foi extraído da reportagem intitulada ‘Menino 23’, por Daniela Strieder. Publicada em 22/6/2020. Site Portal Geledés: <https://www.geledes.org.br/menino-23/>. Acesso em: 15 set. 2023

dados, no ano 2010, observamos forte recuo para ordem de 1,8 a 19,9% na população total.

Esses fluxos possuem relação com a intensificação da busca por emprego, por ampliação de ocupações em diferentes atividades do setor sucroalcooleiro e, ao mesmo tempo, expressam as mudanças observadas em relação aos trabalhadores que atuavam na área rural da região e em outras atividades agrícolas. Hoffman; Oliveira (2010) explicitam os efeitos dessas mudanças em estudo sobre a questão de trabalhadores e a distribuição de renda na agroindústria canavieira.

Mesmo que o crescimento do setor sucroalcooleiro em determinada região contribua para aumentar o emprego e a renda média, isso não exclui a possibilidade de um número expressivo de pessoas serem prejudicadas pelo processo. Podemos imaginar a produção de açúcar se expandindo em uma área antes ocupada por criação extensiva de gado de corte. O valor da produção por hectare e o número de empregos irá crescer, mas o peão boiadeiro, orgulhoso da sua habilidade em lidar com cavalos e gado, não irá facilmente se transformar em um tratorista; para ele o processo poderá ser doloroso, obrigando-o a procurar emprego como boiadeiro em outras regiões (Hoffman; Oliveira, 2010, p. 15).

Destacamos essa análise para demonstrar algumas das peculiaridades históricas e dinâmicas territoriais presentes nos pequenos municípios da região estudada e que contribuem para contornar outras formas de apresentar as experiências e trajetórias de vidas coletivas, que escolhemos por apresentarem camadas invisíveis e, por vezes, não dizíveis.

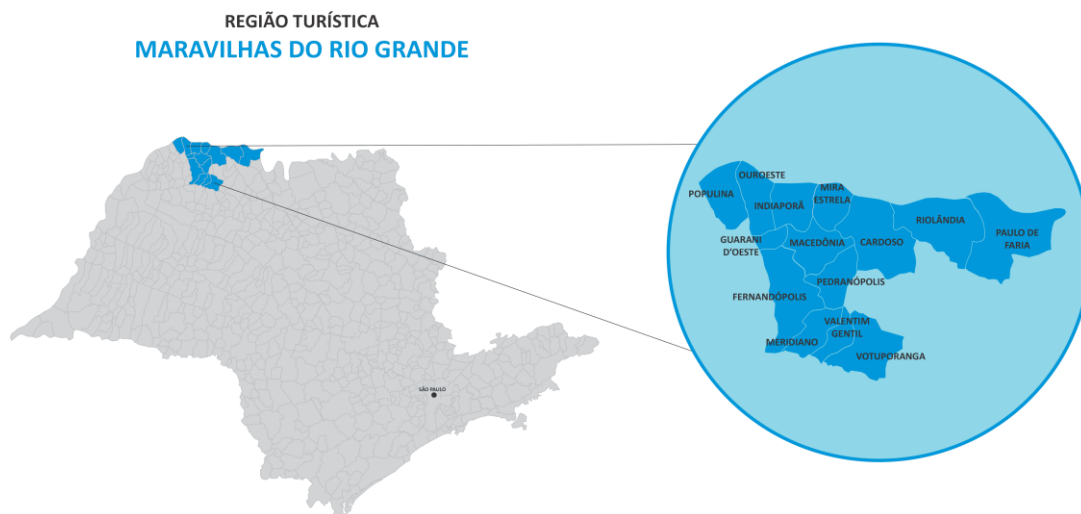
De acordo com Nakano (2009),

As cidades brasileiras expõem legados históricos que constituem dívidas socioterritoriais acumuladas durante séculos de urbanização segundo padrões desiguais do ponto de vista social, excludente do ponto de vista territorial e predatório do ponto de vista ambiental. Esse quadro de crise urbana aparece em diferentes contextos regionais e socioambientais, desde as cidades da zona costeira até aquelas localizadas nas regiões do interior mais recôndito do país (p. 54).

Um ponto de encontro com a história mais recente da região diz respeito ao incentivo a incrementar fluxos turísticos e financiamento público para as atividades turísticas, marca da reconfiguração das atividades nas relações rural-urbano, ao passo que, antagonicamente, podem incidir em possíveis vivências de desproteção

social de crianças e adolescentes, como o trabalho infantil e a exploração sexual infanto-juvenil.

Mapa 5 – Municípios que integram Região Turística Maravilhas do Rio Grande



Fonte: <http://turismo.implantado.com.br/conheca-a-regiao-turistica-maravilhas-do-rio-grande>. Acesso em: 24 set. 2023.

A figura ilustrativa apresenta a composição de municípios da Região Turística denominada “Maravilhas do Rio Grande”, da qual 14 municípios são integrantes, sendo que Paulo de Faria pertence a outra área de abrangência que entrecorta o Rio Grande, considerando que para esta organização foram realizadas diferentes ações estratégicas para expandir o enquadramento de municípios como de interesse turístico e aqueles considerados estâncias turísticas na região.

O reconhecimento das diversidades e desigualdades dos territórios das cidades, em suas marcas e dinâmicas vivenciadas cotidianamente pelas populações que deles se utilizam, se constituem em pontos essenciais para o debate da territorialização da proteção social em diversas escalas. Dentre elas, se destacaria a interface ‘cidade e ruralidade’. Pois, apesar da preponderância de população residente no mundo urbano seja uma realidade, ainda se observa significativa presença de assentamentos rurais (Koga, 2018, p. 12).

2.3 Regionalização da proteção social especial e novas territorialidades: reflexões necessárias

O conjunto de normativas do SUAS tem direção para o processo de regionalização de serviços, especialmente no âmbito da proteção social especial nas realidades de municípios pequenos.

Muito embora isso não se caracteriza como impeditivo político-organizativo, dada a autonomia de cada ente federado frente às especificidades regionais (ou estaduais) correspondentes ao SUAS.

Guimarães (2017) estudou o processo de implementação do SUAS a partir do trabalho social de CRAS no mesmo recorte analítico que temos em exame neste estudo. E, afirmou que, considerando a extensão do Brasil, seja nas urbanidades e ruralidades presentes “[...] podemos ter em mente o quanto este país é desigual, e esta realidade torna equivocada qualquer tentativa de homogeneizar realidades distantes, como as encontradas no Brasil” (Guimarães, 2017, p. 72).

Continua suas reflexões sobre as diferentes realidades brasileiras e os graus de adequação de serviços do SUAS em função do porte dos municípios. Traz a questão da proteção social especial em alguns municípios de pequeno porte 1 no contexto da região da DRADS Fernandópolis/SP:

Em relação à proteção especial, verificamos que para a oferta de algumas ações há os estabelecimentos de consórcios intermunicipais e a oferta de serviços regionais, como é o caso do atendimento com as Medidas Socioeducativas previstas pelo ECA (semiliberdade e internação) e a Medida de Proteção de Acolhimento Institucional. Entretanto, as demais ações de proteção social especial são ofertadas de acordo com as possibilidades de cada município, no próprio Órgão Gestor da Política de Assistência Social (Guimarães, 2017, p. 73).

A questão central abordada pela autora incide diretamente nas discussões propostas sobre a integralidade da proteção social, haja vista que *na realidade dos municípios de pequeno porte 1, circunscritos neste estudo, a forma de operação das demandas de desproteção social advindas de violações e/ou violências se dá pela designação de um ou dois profissionais para referenciamento dos atendimentos de PSE média complexidade lotados nos órgãos gestores municipais.*

Revisitando a legislação pertinente ao SUAS, insta assinalar que as tratativas quanto à proteção social especial nos municípios, em especial os de pequeno porte, conduziu-se pela estratégia de regionalização, definindo-se parâmetros, diretrizes e modos de partilha do financiamento público.

Parte, então, de princípios voltados ao atendimento das necessidades dos usuários e da manutenção/restauração dos vínculos familiares e comunitários, bem como, do alcance de padrão equânime que reconheça as desigualdades regionais e territoriais avalizadas pelas diversidades encontradas em todo país, defendendo a *universalização de acesso da população aos serviços socioassistenciais, bem como, integralidade da proteção social, considerando a territorialização da proteção social básica* (CNAS, 2013, p. 3, grifo nosso).

A Resolução CNAS nº 31/2013, que aprova os princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, preconiza em seu Art. 3º:

- a) integralidade da proteção social, atendendo às necessidades dos usuários com oferta e atenção em todos os níveis de proteção do SUAS;
- b) convivência familiar e comunitária, no intuito de possibilitar a preservação ou restabelecimento dos vínculos familiares e comunitários;
- c) equidade, para diminuição das desigualdades regionais e territoriais, considerando as diversidades do território nacional; e
- d) igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas, rurais, povos e comunidades tradicionais (CNAS, 2013, p. 3).

Retomamos o compromisso essencial do ente estadual, que lhe confere o caráter precípua em subsidiar tecnicamente os municípios, conforme as prerrogativas da NOB-SUAS 2012, e de apoiar na instituição de modalidades regionalizadas de PSE, bem como, incidir em estudos socioterritoriais a partir análise da demanda e da oferta pelas diferenciações de dimensões territoriais e de gestão, articulando as três funções do SUAS.

Em se tratando da regionalização dos serviços de proteção especial no âmbito estadual, cabe à vigilância socioassistencial, no âmbito dos Estados, desenvolver ações que permitam *monitorar e antever situações* que exponham a população a riscos sociais ou violações de direitos no território, bem como da *construção de subsídios para o desenho* da oferta dos serviços. [...] Como, por exemplo, a realidade entre municípios de diferentes portes, entre municípios de maior e menor capacidade de gestão, de maior ou menor grau de integração e articulação entre serviços, programas e benefícios, ou entre proteção social básica e especial (Brasil, 2013c, p. 34-35, grifo nosso).

Em relação às diretrizes preconizadas, o Art. 4º aponta um conjunto de ações estratégicas para a oferta regionalizada no âmbito do SUAS:

- a) *cooperação federativa*, que envolve a elaboração de acordos e compromissos intergovernamentais firmados para o cumprimento de responsabilidades, visando à garantia do acesso da população ao direito constitucional à assistência social;
- b) *gestão compartilhada na condução político-administrativa* da rede de serviços regional e local entre a gestão estadual e o conjunto dos municípios integrantes da regionalização;
- c) *territorialização*, no sentido de que há agravos e vulnerabilidades sociais diferenciadas, a depender da presença de múltiplos fatores sociais, econômicos, culturais e demográficos dos territórios;
- d) *coordenação estadual do processo de regionalização*, considerando seu papel fundamental na articulação política, técnica e operacional entre os municípios e no desempenho do apoio técnico e financeiro das regiões de assistência social;
- e) *planejamento conjunto entre os entes da federação em todos os níveis de proteção*, o qual deve orientar a organização dos serviços socioassistenciais de forma regional;
- f) *cofinanciamento*, no sentido de assegurar investimentos que fortaleçam a regionalização, respeitando as estratégias nacionais e estaduais, com primazia de cofinanciamento dos entes estadual e federal para a oferta dos serviços regionais, conforme estabelecido na Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS e na Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS, aprovada pela Resolução nº 33, de 2012, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS;
- g) *participação e controle social* na organização e condução da política de assistência social (Resolução CNAS nº 31, 2013).

Reforça-se, portanto, que o desenho político-administrativo sobre a expansão de serviços de PSE média complexidade versa pela priorização dos compromissos de implementação a partir da *ação coordenada do ente estadual*, embora norteie-se pelo planejamento e pactuação conjunta entre todos os entes da federação.

Do ponto de vista dos parâmetros de organização de um CREAS regional, os municípios vinculados na prestação dos serviços devem:

- II - Constituir equipe técnica ou técnico de referência da Proteção Social Especial em âmbito local, com a atribuição de realizar a interface entre as famílias e os indivíduos em situação de risco social ou pessoal por violação de direitos junto à equipe do CREAS regional, bem como auxiliar na identificação das demandas, na articulação com a rede local e no acompanhamento dos encaminhamentos realizados, entre outros aspectos (CNAS, 2013, p. 6).

É imprescindível à equipe de referência municipal constituir uma relação permanente com as equipes de referência regional:

A Equipe de Referência Regional funciona como elo entre os serviços e os usuários, por seu atendimento direto e acolhimento das famílias e indivíduos atendidos. Ela deve se deslocar até os municípios para desenvolver suas atividades. Além de psicólogos, assistentes sociais e advogados, deverá possuir qualificação técnica, conhecimento e habilidades compatíveis com a natureza e objetivos dos serviços ofertados pela unidade (SEDESE, 2018, p. 44).

Ao operar as atenções sociais por níveis de complexidade, muito já se discutiu no SUAS sobre as calibrações entre fragmentação e complementariedade possíveis e implementadas. Espera-se que o CRAS, dada a capilaridade territorial que o caracteriza, organize a rede – simplificada ou densa – a depender do porte do município.

Essa engrenagem da análise está, justamente, aportada no processo de construção de continuidades de referenciamento dos cidadãos-usuários nos diferentes serviços de proteção social.

A complexidade das demandas trazidas aos CRAS, pela situação de vulnerabilidade dos territórios, vai-lhes impor a abrangência de respostas às questões identificadas, colocando-as na dependência da integração de uma malha extensa de serviços socioassistenciais e de outras políticas públicas. A conexão da rede socioassistencial e a integração com outras políticas públicas possibilitarão atenções substantivas e qualificadas, ao superar paralelismos, dispersão e fragmentação das atenções (COUTO *et al.*, 2012, p. 211).

Aqui se instala a defesa de modos de operação do SUAS que contemplem sua expansão e ativem a potência de efetivar a proteção social, a partir da leitura integral do direito de cidadania. Ao passo que se defende que a unicidade do sistema mobiliza compreender as diversidades e dinâmicas socioterritoriais.

Construir unidade em face de tanta diversidade é, sem dúvida, um grande desafio, e esses fatores precisam ser levados em conta quando se pretende construir um sistema único nacional. Em outras palavras, ser único não quer dizer ser uniforme ou desrespeitar a diversidade, embora cada parte dessa unidade deva conter elementos que controlem a identidade comum (Brasil, 2013c, p. 19).

Observa-se que a presença de uma dada especificidade requer iniciativas e fluxos cooperativos institucionais. Essa interação *da ponta* apresenta-se como uma realidade instalada e pode ser tomada como potência dentre as diversidades regionais e territoriais no SUAS.

2.3.1 Por uma territorialidade plausível: confluências regionalizadas de proteção social

Neste subitem, propomos dialogar mais diretamente com as reflexões sobre territorialidades, buscando aproximar a dimensão de regionalização da proteção social com a constituição de novas tramas para alcance da integralidade da proteção social.

Como temos construído neste estudo, o território *chão-vida* expressa dinâmicas particulares e novos sentidos, a partir de seu uso pelos sujeitos históricos que ali circundam, no vai-e-vem da vida humana.

Na aplicação do método da pesquisa, foi possível alargarmos a compreensão sobre as dimensões imbricadas na defesa da expansão da proteção social do SUAS e os caminhos possíveis (não bifurcadores) da atenção pública.

Com isso, os assinalamentos confluem em novas perspectivas de aproximação com a realidade estudada e, nesse sentido, construções de outros patamares relacionais. Seja do ponto de vista regional ou no interior de cada município, essa nova aproximação, convida-nos à apreensão das singularidades como expressão de territorialidades. Conforme Arregui, Koga e Diniz (2018),

As territorialidades se traduzem pela apropriação do espaço pelos homens, como esses recebem as determinações macrosociais, interpretam e intervêm na dinâmica de seus espaços de vida. As territorialidades podem se apresentar de modo diverso, múltiplo e contraditório para cada pedaço de chão. É na trama do cotidiano que as territorialidades se fundam, como uma maneira singular que os sujeitos têm de se apropriar e edificar os lugares. É, portanto, um atributo humano-social, que está ligado e corresponde diretamente às tramas de poder, trocas, sociabilidades, necessidades e suas formas de resposta (Arregui; Koga; Diniz, 2018, p. 7).

A força articuladora de territorialidades leva em conta padrões de uma realidade em movimento e novas faces entre urbanidades e ruralidades, posto ao nosso campo de análise.

[...] as territorialidades podem ser expressas e apreendidas através de muitas mediações, as quais se destacam: os percursos e mobilidades, vínculos existentes, relações de pertença, relações de poder de diversas clivagens, participação e controle social, expressões das desigualdades sociais, relações históricas e sua expressão no tempo presente, relações culturais e modos de vida, trajetórias individuais e coletivas, expressões de proteção e desproteção social, relações entre o legal e ilegal, dentre outras tantas formas (Arregui; Koga; Diniz, 2018, p. 7).

Trata-se de considerarmos novos perímetros relacionais que extrapolam as placas indicativas de limites entre municípios e convocam a inferir novas escalas de atuação, e cuja bússola norteia para uma outra questão problematizadora, aportada por Koga (2013), ao referir-se ao padrão de cidadania que tem se construído no campo das políticas sociais públicas. Interpela-nos: “[...] este padrão poderia ter um sentido universalizante? Seria possível com ele afirmar que se está construindo um patamar de inclusão social para todos os cidadãos?” (Koga, 2013, p. 15).

Koga (2013) levanta, ainda, que priorizar padrões de cidadania relaciona-se com o estabelecimento de modos de planejamento, formulação e execução das políticas sociais, compatibilizando elementos fundantes ao movimento político da ação. Muito embora as experiências em curso denotem presença de padrões excludentes e destituídos de uma abordagem territorial potencializadora de direitos de cidadania.

As políticas sociais encaram as marcas da verticalização, focalização, processos densos de privatização e mercantilização que se acentuam na cena mais recente. A compreensão e aderência do território às políticas sociais também é um processo cheio de tensões e há grande dificuldade em apreender o sentido e a concepção inerente entre políticas sociais e territórios (Arregui; Koga; Diniz, 2018, p. 9).

O território, a partir das reflexões figuradas, possibilita mobilizar novos sujeitos e forças que dinamizam e aprimoram a ação pública estatal.

Esse processo pressupõe tratar o trabalho social no campo público, social e político, ultrapassando a lógica privatista, focalizada e individualizadora de atenção e proteção social. Isso implica incorporar outra lógica de investimento nas ações de gestão das cidades e das políticas sociais, que pressupõe aprimoramento técnico e metodológico, que possa atingir redes sociais, territoriais e societárias de segurança social pública e cidadania (Arregui; Koga; Diniz, 2018, p. 10).

2.3 Da coxia: o (não)lugar do ente estadual paulista na gestão regionalizada do SUAS

Discorreremos, neste item, acerca da função desempenhada pelo órgão regional vinculado à gestão estadual junto aos municípios abrangidos, considerando as inquietações trazidas na entrevista com a trabalhadora de DRADS.

Insta ressaltar que a perspectiva em discussão não está localizada na ênfase da atuação individual profissional, todavia, guarda força em apreender elementos que contribuam para análise no bojo da questão: *o ente estadual tem ocupado lugar “exclave” nos processos de aprimoramento da gestão do SUAS? Em se tratando da integralidade da proteção social em municípios pequenos, quais perspectivas presentes e incisivas na ação?*

Ressaltamos que a gestão estadual compreende as ofertas socioassistenciais de proteção social (básica e especial), como programas estaduais⁵ em dissonância à sua relação com a premissa funcional da política e do SUAS e, portanto, como materialização de um conjunto de serviços continuados.

Assim, vale explicitarmos, inicialmente, dada caracterização institucional da DRADS como esfera administrativa descentralizada da SEDS/SP:

As Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS) são estruturas descentralizadas da Secretaria de Desenvolvimento Social (SEDS), com atribuições pré-formatadas e estabelecidas pelo Decreto Estadual nº 49.688, de 17 de junho de 2005. Essa lei lhes confere autonomia para atuar regionalmente junto às gestões municipais do território sob sua jurisdição, atendendo às diretrizes do SUAS, e sob orientação técnica da Coordenadoria de Ação Social. As DRADS são caracterizadas como estruturas fundamentais da organização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) por seu papel na ordenação do compartilhamento das responsabilidades previstas entre os entes federativos, especialmente das atribuições de Estado e Municípios, atuando como órgão de representação local da Pasta (Atlas Digital, 2014, p.10).

⁵ Resolução SEADS nº 15, 14 de julho de 2006, que dispõe sobre o Programa Estadual de Proteção Social Básica e Especial. Disponível em: <https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/resolues-seads/>. Acesso em: 16 set. 2023.

O Decreto Estadual nº 49.688/2005, que organiza o campo funcional da SEDS, preconiza, em seu art. 47, as atribuições específicas das DRADS e que introduzem modelo de gestão conflitante em relação ao SUAS.

- I – orientar e assistir municípios e entidades sociais na implementação e no acompanhamento de políticas e programas de assistência e desenvolvimento social sob orientação técnica dos Grupos que compõem a Coordenadoria;
- II – executar as atividades previstas para a Coordenadoria de Ação social no âmbito regional da Diretoria, observadas as diretrizes por elas estabelecidas;
- III – fomentar o estabelecimento e o aperfeiçoamento das redes sociais locais, integrando a ação dos Conselhos, municípios e entidades empresariais e sociais;
- IV – estimular e orientar a formação e o funcionamento de Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social;
- V – produzir informações para as Coordenadorias, que sirvam de base à tomada de decisões, ao planejamento e ao controle de atividades de interesse da Secretaria;
- VI – receber os pedidos e formalizar os expedientes e processos para celebração de convênios e examinar sua viabilidade administrativa, orçamentária e financeira, emitindo parecer, bem assim quanto ao registro de entidades e organizações sociais;
- VII – formalizar correspondências preliminar e documentação de convênio com entidades e municípios, relativas aos recursos do Estado;
- VIII – acompanhar e controlar convênios e similares;
- IX – avaliar e emitir pareceres técnicos acerca dos trabalhos conveniados e sobre as entidades e organizações sociais;
- X – manifestar-se sobre os trabalhos dos municípios, com vistas à sua qualificação para a Gestão Municipal;
- XI – colaborar com outros órgãos do Estado na execução dos programas;
- XII – participar de eventos e reuniões com prefeituras e entidades diversas sobre matéria referente à assistência social;
- XIII – divulgar as ações da Pasta junto aos veículos de comunicação regionais, bem como encaminhar cópia das notícias veiculadas na mídia local, de acordo com orientação do Departamento de Comunicação Institucional;
- XIV – representar a Secretaria em âmbito regional e sub-regional junto a outros órgãos públicos e privados, Conselhos e Fóruns de Assistência Social.

Nozabielli (2008) realiza uma análise minuciosa acerca de cada competência assinalada e conclui que:

Esse conjunto de atribuições da DRADS designadas na estrutura da SEADS não expressa a matriz de territorialização do SUAS. Não coloca a DRADS como um espaço regional interestadual de gestão da

política de assistência social e de construção de funções públicas complementares (Nozabielli, 2008, p. 235).

Nesse ponto evidenciado, destacamos a fragmentação de processos de gestão, corroborando um trabalho de caráter cartorial em um conjunto descombinado de atividades, que ampliam a sobrecarga funcional aos trabalhadores estaduais e esvaziam a dimensão política do planejamento – *quicá* participativo – em escala intrarregional.

Então, eu vejo que a DRADS fica sendo uma extensão de São Paulo, como mão-de-obra. Então, a gente é mão-de-obra! Eles têm uma demanda e a gente vê, também, do estado – na forma de organizar desconectada. Tem hora que vem um monte de demanda para nós e eles, parece que eles não se falam e a gente fica sendo a mão-de-obra do Estado na operacionalização dos papéis.

A DRADS tem três núcleos: um núcleo é o administrativo, que é o que cuida de pagamento dos funcionários. Então, é um setor muito específico, muito burocrático, que a gente precisa para que a gente funcione. A gente tem um núcleo de convênios que faz as orientações de emendas parlamentares, que são os processos e prestação de contas e a gente tem um funcionário. E aí eu falo, assim, que quantas outras demandas vem. Então, ao invés da gente unificar, cada demanda é um. Então, eu tenho um processo de repasse de fundo a fundo para repassar e para prestar contas. Se o município tem as três proteções [blocos de cofinanciamento], são três prestação de contas. Aí tem reprogramação do município, então, eu tenho mais prestações de contas de mais uma, duas ou três reproprogramações por município, aí eu tenho benefício eventual que vem como um repasse: uma prestação de contas.

Tudo eles fazem picadinho e a gente não tem funcionário. Então, não temos recursos humanos, não temos sistema informatizado que agilizasse esse mínimo de RH e a gente sempre fica correndo atrás das questões. Então, tem o núcleo de convênios [...] (Trabalhadora de gestão estadual – DRADS, 2023).

Como afirmamos, os municípios de pequeno porte da região estudada organizam os atendimentos de proteção social especial com profissionais alocados nos órgãos gestores locais e, diante disso, buscamos entender o ponto de partida para essa particularidade da atenção.

Primeiro, cabe destacar que, embora haja desenho institucional de gestão estadual regionalizada, não podemos afirmar que as DRADS se caracterizam, necessariamente, como elos impulsionadores da política de assistência social, haja vista que cada unidade atua de forma peculiar na realidade em que está inserida e

compõe-se de programas de outras áreas sociais com maior priorização que as ações do SUAS sob sua guarda.

Eu digo: não têm um lugar de fala. Não é nem voz, é ausência de lugar de fala. Voz, digamos assim, mas em que lugar se fala? Em que lugar essa fala é escutada? Então, acho que tem uma questão de lugar de fala mesmo e que isso é chave importante: lugar de fala e lugar de escuta (Sposati, 2023).

Vejamos o que elucida Nozabielli (2008) quando pormenoriza análises das diretrizes de pactuação do aprimoramento de gestão do SUAS estadual. Ela afirma que as ações prioritárias estão no campo de iniciativas da sociedade e do mercado e que isso se dá pelo viés neoliberal implicado na própria direção estatal, de elevar a capacidade destes na intervenção ante a um estado que assume papel secundarizado e desresponsabilizado frente ao seu dever constitucional. Acrescenta-nos que:

O sentido dado pela SEADS à regionalização ilumina a ação do município. Não se refere à regionalização intraestadual proposta pela PNAS de 2004 e pela NOB/Suas/05 e, tampouco, à regionalização intramunicipal. Além disso, as DRADS não são tomadas com escalas regionais de abordagem do território. O texto responsabiliza diretamente os governos municipais pelas ações de 'bem-estar dos indivíduos'. Considera que, a partir da instância municipal, devem ser mobilizados recursos e parcerias, o que pressupõe a acomodação e o esvaziamento do papel do governo estadual no contexto regional. O texto também pode revelar o baixo acúmulo analítico das implicações da regionalização e da territorialização da gestão da assistência social no contexto do SUAS (embora essa matéria conste do campo funcional da SEADS instituído no decreto que reorganiza a sua estrutura) (Nozabielli, 2008, p. 240-241).

Assim, uma das respostas aventadas para a compreensão da forma de atendimento da PSE de média complexidade em pequenos municípios está relacionada à pactuação da operação por decorrência do processo de municipalização dos serviços de medida socioeducativa em meio aberto – liberdade assistida – e a prestação de serviços à comunidade. Na realidade paulista, coube à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social a gestão do sistema socioeducativo estadual e às DRADS a responsabilidade no acompanhamento da execução dos serviços ofertados.

O que que nós fizemos por conta da realidade aqui – SINASE: medidas socioeducativas [ficam] na gestão, entende? Aí ele [o

município] fala: onde tem? No SINASE! Então, o SINASE obriga a ter um RH e é um RH que pode ser um assistente social, um psicólogo ou advogado [...]. O SINASE exige e ponto final. Nós vamos ter um técnico no órgão gestor, mas, assim, nós temos em todos? Nós não temos. Mas essa foi a brecha para consolidar (Trabalhadora da gestão estadual – DRADS, 2023).

Dessa forma, para implementar os serviços de medida socioeducativa em meio aberto, utilizou-se a forma organizativa de acordo com a capacidade municipal instalada e, segundo o Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Estado de São Paulo (2014),

[...] os serviços são ofertados preferencialmente em Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). [...] *Em municípios que não possuem este serviço, os atendimentos aos adolescentes são realizados por equipes de Proteção Social Especial lotadas no Órgão Gestor Municipal da Assistência Social* enquanto que nos municípios de Grande Porte e Metrôpoles, os atendimentos são efetuados por Organizações Sociais referenciadas aos CREAS (São Paulo, 2014, p. 85-86).

Em se tratando de uma região de DRADS com 92% de municípios pequenos, a trabalhadora de gestão estadual contextualiza alguns entraves específicos vivenciados pelo órgão regional e que terminam evidenciando um distanciamento com as dimensões de profissionalização da política pública e, portanto, longe do debate de regionalização da proteção social ser uma prioridade política, enfatiza-nos que:

A DRADS ela tem uma fragilidade que são os cargos de direção. Por mais que estejam na lei e que estejam pessoas com experiência em gestão ou experiência na questão pública, o nosso histórico [demonstra que] passou pessoas sem esse olhar técnico, sem olhar de gestão e com o olhar conservador. Então, você poderia até não ter nada disso e aprender, mas o olhar conservador de legitimar a normalidade da situação, eu acho que isso é muito sério. No Estado (SP) essa equipe de gestão poderia até não ter tanta experiência, porque sabe que é muito específico. Você aprende fazendo, é como no município, você vai fazendo e você vai acumulando conhecimento e isso vai te fortalecendo enquanto profissional. Mas no Estado você tem que ter isso. Agora, se você tem uma visão conservadora, se você tem uma visão de culpabilizar o usuário, se você não tem uma visão de gestão coletiva: a gente não vai para lugar nenhum (Trabalhadora da gestão estadual – DRADS, 2023).

Esse traço conservador levantado pela entrevistada corrobora a lógica reducente da gestão estadual e ganha força quando se tem direção social de gestões

estaduais e municipais que congestionam a proteção social, abreviando-a em ações difusas e antiaderentes ao sistema público.

Eu acho que a gente tem uma política nacional muito avançada muito bem elaborada, mas que os municípios não conseguiram alcançar e o Estado, nesses 15 anos, o que que ele fez? [...] Os baixos salários, a desvalorização do profissional faz com que tenha uma rotatividade imensa. Então, a gente sempre tem isso como uma fragilidade nos municípios (Trabalhadora da Gestão Estadual – DRADS, 2023).

Complementa, ainda, em suas análises a questão da rotatividade de comandos na gestão do órgão regional, fragilizando processos de organização e apoio mais consolidados ou continuados, o que sabemos que se dá por nomeação por base política de maior expressividade em cada região.

Então, a DRADS, ela sempre vive esse elástico de mudanças de gestão: pouco tempo de duração de diretores, [...] sempre mudança... sempre mudança... sempre mudanças. Como é que a gente se organiza? A gente fica bem frágil na organização (Trabalhadora de Gestão Estadual – DRADS, 2023).

A entrevistada aponta ainda a processualidade de uma gestão altamente burocratizada e cuja tecnologia não está associada à otimização de rotinas administrativas, caracterizando, no cotidiano de trabalho, que tecnologia e papel são elementos de adensamento burocrático e funcionalista do trabalho.

Uma outra coisa muito séria do Estado é a burocracia. Porque assim: por mais que fala: 'é sem papel', é muito papel! É muito sistema. Muitas questões que, por mais que a gente tenha um avanço tecnológico, ele não chegou para facilitar. Ele vem como mais uma demanda ainda, ele ainda não é uma ferramenta de agilidade de processo, ainda a gente faz manual. Então, tá lá no sistema, eu tenho que olhar um por um. Por mais que eu pego um relatório: o meu filtro é meu olho! Eu não consigo ainda ter essa ferramenta que poderia potencializar, agilizar um olhar de gestão, identificando situações. A gente tem, é tudo manual (Trabalhadora da gestão estadual – DRADS, 2023).

Ao estudar, pela perspectiva crítica, a avaliação e a utilização da informação nos contextos das políticas sociais, Arregui (2017) salienta o quanto esses processos fragmentados provocam erosão em outras relações finalísticas da atuação e, ao relacionarmos essas expressões analíticas com o contexto da gestão e operação do

SUAS, corroboramos que, de fato, fragilizam dimensões que se desdobram na relação direta com cidadãos-usuários.

La concepción tecnocrática y funcionalista de la evaluación fragmenta e instrumentaliza no sólo a los sujetos colectivos y destinatarios de las políticas sociales, como también a los agentes y a las prácticas profesionales que las operan. Las nuevas exigencias y dispositivos informacionales dispensan de los profesionales el acto de pensar sus prácticas, obligándolos a considerar los servicios como productos financieros, no haciendo otra cosa que evaluar medios, para poder ignorar sentidos e finalidades. Es por estos dispositivos que se confunde valor con clasificación, que se substituye el raciocinio por el manual y que se confisca vía procedimientos, el pensamiento y la decisión del profesional que opera la política social (Arregui, 2017, p. 13)⁶.

Em relação à organização para referenciamento regional aos municípios, as informações coletadas no decorrer desta pesquisa apontam-nos o ensejo dos trabalhadores da DRADS em conformar diferentes estratégias, ao longo dos anos, para o exercício efetivo do apoio e da supervisão regional, muito embora os mecanismos utilizados estejam marcados numa distribuição administrativa apensada nos elementos já apontados, como subordinação à coordenação macro institucional e à produção documental e tecnocrática no processo de trabalho.

Então, assim, para os municípios um primeiro momento era a divisão por profissional. Mas, profissional que não tem experiência ele vira mais burocrático ainda, né? Depois a equipe foi ficando mais limitada. Hoje nós somos três, [...] hoje não tem uma distribuição por municípios. A gente tinha ideia de fazer por proteção [social]. A gente não conseguiu.

Hoje como a gente faz: tentamos ir ao município, olha a dificuldade! Tem município que faz mais de dez anos que a gente não vai, [...] assim a gente não tem perna, porque [...] é uma burocracia tão grande, tem períodos que você tem transporte, né? Agora tá mais regularizado isso, nós ficamos vários anos sem veículo, então, fica muito difícil em dar uma orientação (Trabalhadora da gestão estadual – DRADS, 2023).

⁶ “A concepção tecnocrática e funcionalista de avaliação fragmenta e instrumentaliza não apenas os sujeitos coletivos e destinatários das políticas sociais, mas também os agentes e as práticas profissionais que as operam. As novas demandas e dispositivos informacionais isentam os profissionais do ato de pensar suas práticas, obrigando-os a considerar os serviços como produtos financeiros, nada mais fazendo do que avaliar meios, de modo a ignorar significados e finalidades. É por causa desses dispositivos que o valor se confunde com a classificação, que o raciocínio é substituído pelo manual e que o pensamento e a decisão do profissional que opera a política social são confiscados via procedimentos” (Arregui, 2017, p. 13). Tradução nossa.

Do ponto de vista das ações coletivas de iniciativa e condução da DRADS junto aos municípios, a entrevistada relata-nos algumas experiências que tomaram como base a busca por estudos das legislações e do aparato normativo para reconfiguração de ofertas socioassistenciais no SUAS, propondo encontros de alinhamento em pequenos grupos de gestores e trabalhadores municipais.

E aí a gente entrou numa fase de muitas orientações aos municípios, então, todas as demandas de qualquer temática mesmo que o Estado ainda não tivesse passado e que o governo federal lançou, eu já chamava os 40 [municípios]. Comecei as reuniões para eles saberem o que era aquilo. Qual era a temática? Qual era a nossa responsabilidade para avançar. Então, um exemplo, [...] alguns municípios que entendem que isso é importante, a gente trabalha com aquele grupinho de municípios e a partir do momento que alinha com eles, a gente leva para o coletivo. Aí o grupo leva para o coletivo, mas enquanto está num determinado [grupo de municípios], eu faço o meio (Trabalhadora da gestão estadual – DRADS, 2023).

Outro aspecto considerado, dentre as experiências de articulação com os municípios, é que a entrevistada anuncia que o agrupamento de diferentes municípios possibilita “colocar o pé no chão” e apoia o entendimento e a interpretação das regulações à luz das necessidades municipais.

Então, acho que essa é a ponte da lei, de você interpretar o que a lei faz. [...] se ter um grupo – que é informal – mas para mim sempre foi o grupo que deu voz ao município dentro da realidade deles, porque senão eu tenho uma voz de estado que não sabe o que acontece no município. [...] Eu preciso saber o que o município demanda para a gente poder fazer essa reflexão e chegar até eles, então, acho que foi esse o meu jeito de pensar a coordenação (Trabalhadora da gestão estadual – DRADS, 2023).

Precisamos deixar escrito que, até o momento presente, o SUAS no estado de São Paulo ainda não alcançou institucionalidade por regulação infraconstitucional. Ressoamos alguns campos analíticos para sustentar a análise em curso, embora haja uma grande convergência quanto à gestão estadual não assumir o elenco de ações de sua estrita responsabilidade frente à proteção social do SUAS, limitando, assim, a atuação das diretorias administrativas descentralizadas:

Como é que [a DRADS] vai trazer um desenho, se não tem nem rabisco disso? E daí se você cobra que o outro não traz, qual é a que nós estamos colocando? Eu só faço aquilo que diz que eu posso fazer.

Qual é a apropriação do real? Qual é a perspectiva do real? (Sposati, 2023).

Nesse sentido, a trabalhadora da DRADS, ao compartilhar sua experiência profissional, evidencia o quanto a direção estatal interdita avanços em modelos democráticos e participativos e provoca limitações na atuação microrregional.

Demonstra, ainda, tentativas de confronto à processualidade funcionalista, improvisando possibilidades nas *brechas* que se abrem na grande omissão do estado: “E aí vem: ‘Nossa! É uma brecha!’ e lá vou eu [...]” (Trabalhadora da gestão estadual – DRADS, 2023).

[...] então, o trabalhador não consegue a não ser que seja dado espaço para ele fazer isso. Então, vou pegando as brechas que são possíveis. [...] eu falo que são brechas que eu vou pegando e vou vendo se eu consigo trabalhar.

[...], mas a gente não consegue ter voz, porque isso exige uma ‘decolonização’: a gente mudar o nosso jeito de ver e do fazer, então, tá tão óbvio que a gente tira a criança da família e leva para uma instituição. Que a gente pensar [...] que podemos cuidar dessa criança nesse tempo de sofrimento que ela vive num âmbito de uma família que tem jeito diferente de fazer e que isso pode proteger efetivamente uma criança, né? (Trabalhadora da gestão estadual – DRADS, 2023).

2.4 Na contracena da proteção social: modos de operação da PSE em municípios pequenos

Baseados nos elementos apresentados acerca do panorama analítico regional, dedicamos esta parte do capítulo à caracterização dos modos de operação do atendimento da PSE de média complexidade em municípios de pequeno porte 1 no recorte territorial em exame.

Destacamos, nas notas introdutórias, que partimos de pesquisa empírica realizada pelo FORTSUAS Região Fernandópolis/SP, que buscou, ainda, traçar o perfil dos trabalhadores do SUAS que atuam nesse âmbito da proteção social em municípios PP1.

Nesse sentido, o primeiro campo a ser evidenciado refere-se à processualidade do trabalho social desenvolvido pelas equipes de PSE média, sobre a qual 57,1% afirmaram que realizam apenas atendimentos pontuais e encaminham para o

acompanhamento familiar pelo serviço do CRAS e 33% dos respondentes apontaram que realizam o acompanhamento familiar sistematizado em plano de ação.

Na maior parte da realidade posta pelos municípios abarcados pela entrevista, permite-nos problematizar que a dimensão de integralidade como eixo organizador da complementariedade dos serviços socioassistenciais não está materializada na processualidade do direito ao usuário em *poder contar* com a continuidade da atenção social.

Observamos que se tem maior preponderância do trabalho social em demandas especializadas realiza-se prioritariamente pelas equipes de PSB. *E esse aspecto foi a chave para inquietar esta pesquisadora quanto à integralidade nas atenções sociais do SUAS.* Na entrevista da trabalhadora da gestão estadual – DRADS evidenciam-se os traços dessa configuração.

Então, esse olhar atento da proteção social básica de vigilância dessas situações. O nosso CRAS, nosso PAIF é frágil, né? Aí chega aqui, mas não é CRAS? Não é CRAS, não é meu, então, fica ali na linha.

E talvez eu acho que esses alertas das vulnerabilidades, como eles não se acendem ou não tem respostas, a gente gera um conflito no diálogo, por isso: 'é meu, é seu, não é nosso?' Ele mora no nosso município, né, então!

A proteção social viria para resolutividade dessa situação que aí, veja, não são propositivos. Porque para mim: repúblicas, pequenas casas individuais, ter um grupo de acompanhamento de cuidados, acho que a gente pode!

Então, a média vem, mas tem que ter essa delicadeza porque se CRAS acompanha essa família, a família já conhece? É com diálogo que a gente vai fazendo uma transição para média, para que tenha o diálogo sobre a questão de direitos sobre a infringência de direitos [...]. Tem que começar a trazer para Média. É um assunto bem específico com aquela família que a proteção social especial pode fazer, mas ela tem que ter esse link com o CRAS, porque senão a proteção social especial, como chega para ele? 'Chegou essa demanda...' como se essa demanda não existia, não se acendeu às luzes dessa necessidade que existia... já existia, tava dando sinais e a gente não via (Trabalhadora da gestão estadual – DRADS, 2023).

No âmbito da composição de equipe da PSE, no Gráfico 1, é possível verificar que 28,6% das equipes são compostas por assistentes sociais e psicólogos, embora 57,1% correspondam à presença única do assistente social como referência dessa proteção social especializada nos municípios estudados.

Gráfico 1 – Composição da equipe de PSE média em municípios de PP1 – FORTSUAS Região Fernandópolis/SP



Fonte: Gráfico extraído da enquete Caracterização da oferta de PSE por município (FORTSUAS, 2022).

Complementamos que apenas 16,7% do conjunto de profissionais ou da equipe de referência PSE atua de modo exclusivo, destacando o desenvolvimento concomitante de atribuições, prioritariamente no âmbito da gestão municipal do SUAS (71,1%); apoio aos conselhos de direitos (63,2%); demandas ligadas à PSE alta complexidade (52,6%) e demandas de PSB (50%).

Observa-se um esforço em organizar e garantir a oferta de serviços de PSE média complexidade, embora coexistam outras atribuições simultâneas. O cenário exposto traz duas faces intercruzadas: a presença e incidência territorial de desproteções sociais, advindas de violência e/ou violações humanas, e o possível tensionamento (pressão) do ente estadual por respostas objetivas devido aos serviços financiados. Isso se evidencia, de fato, na existência de desafios na construção de parâmetros de cobertura e referência local/regional da PSE de média complexidade.

Como já discorrido, os municípios em tela possuem profissionais ou equipes de referência para atendimento das demandas de média complexidade concentradas na esfera local e, durante a plenária do encontro regional mobilizado para discussão coletiva dos resultados da pesquisa aplicada pelo FORTSUAS, foi marcada a sua forte resistência e oposição à implantação de serviços ou unidades regionalizadas na área do FORTSUAS.

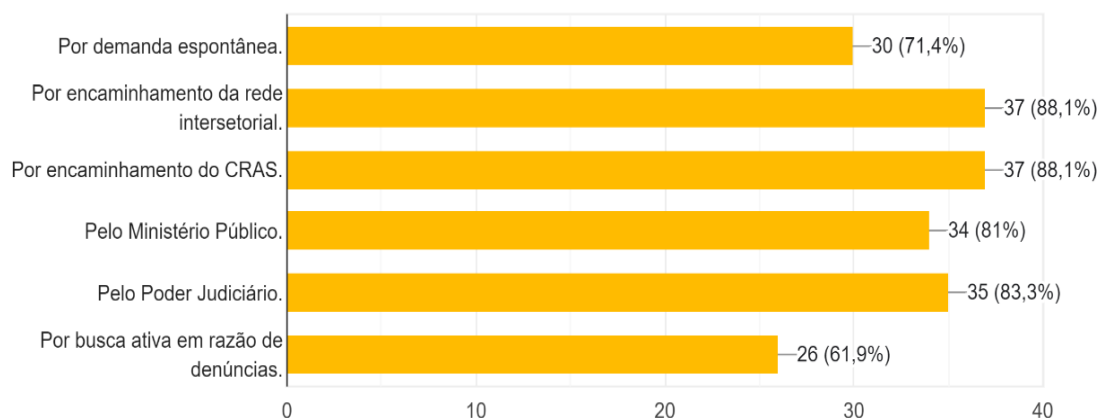
Os argumentos abarcaram: a possível dificuldade de deslocamento dos cidadãos-usuários entre municípios, os desacordos na partilha de responsabilidades intermunicipais e o enfoque na garantia prioritária de articulação intersetorial nos

limites municipais. No entanto, não houve congruência frente às dinâmicas regionais instaladas pela ausência de estudos sobre essa questão.

O CREAS regionalizado filia-se à diretriz da descentralização político-administrativa e da cooperação intergovernamental no enfrentamento de riscos e na consolidação do SUAS, além de permitir a racionalização de recursos e a equalização entre regiões de cada Estado. A expectativa é a superação da tendência de ‘prefeiturização’ da assistência social, assim denominado o movimento que promoveu excessiva transferência de responsabilidades para os municípios, no processo denominado de ‘municipalização do atendimento’, ressaltando-se, certamente, a correta compreensão da descentralização como premissa para a democratização do Estado e da necessidade de oferta de serviços no território onde as pessoas vivem (Couto *et al.*, 2012, p. 211).

Em relação às formas de acesso dos cidadãos-usuários à PSE média complexidade, 88,1% das demandas atendidas advém do encaminhamento da rede intersetorial, 88,1% do CRAS e 71,4% por demanda espontânea. Destaque-se, ainda, a alta incidência dos encaminhamentos oriundos do Poder Judiciário e do Ministério Público (83,3% e 81%, respectivamente), conforme mostra o Gráfico 2.

Gráfico 2 – Formas de acesso à PSE média em municípios de PP1 – FORTSUAS Região Fernandópolis/SP



Fonte: Gráfico extraído da enquete Caracterização da oferta de PSE por município (FORTSUAS, 2022).

Nota-se que, embora haja prevalência significativa do Poder Judiciário e do MP, não é possível afirmar os modos de direcionamento firmados entre o SUAS e essas instâncias autônomas dentro do recorte analisado. Ocorre que é preciso apontar acerca dos possíveis tensionamentos ocasionados pela hierarquização entre poder

executivo e judiciário, já que ocupam a agenda de debates entre as diferentes esferas socioassistenciais.

Para salientarmos essa questão, trazemos um cenário elucidado pela Trabalhadora da Gestão Estadual – DRADS, quanto à determinação de implantação de serviço de proteção social de alta complexidade – Família Acolhedora – em alguns municípios pequenos:

[...] Nós temos seis municípios que têm legislação [Família Acolhedora]. MP veio, determinou e fizeram a legislação há cinco, seis anos atrás, aí quem faz? É o PAIF, a equipe de CRAS. Tira o outro profissional dali, então, eu não tenho uma equipe de Serviço de Família Acolhedora, eu tenho uma lei: cumpra-se e faça o que for possível fazer. Esses equívocos, eu acho que a DRADS tem um papel importante quando ela estuda a lei, quando ela traz: ‘vamos organizar o serviço’. E aí vai ficando muito forte a ideia do regional. Não tem como o município de pequeno porte 1 ter serviços quando ele tem demandas eventuais e bem pontuais, mas eles não conseguem ter uma estrutura de apoio regional para dar resposta (Trabalhadora de Gestão Estadual – DRADS, 2023).

Rachelis *et al.* (2019) problematizam a relação entre o SUAS e o poder judiciário, discorrendo sobre exigências de ações investigativas a serem realizadas pelas equipes socioassistenciais, existência de confrontos ante as finalidades dos serviços e demarcação de prazos, desconsiderando formas particulares de atuação, e, fundamentalmente, as autoras iluminam os elementos constitutivos da questão.

O processo de judicialização da política no Brasil é uma questão importante de ser repercutida pois seu debate traz diferentes visões. Para além do fortalecimento da função de defesa de direitos e ampliação do protagonismo do poder judiciário contemplados pela CF-88, com a ampliação das competências do MP e criação das defensorias públicas, a ausência de garantias dos direitos sociais e econômicos para a maioria da população está na base da explicação do fenômeno da judicialização das políticas sociais, denotando um esvaziamento de suas instituições de mediação e representação. Nesse sentido, reforça-se a individualização do direito e esvazia-se seu conteúdo público e coletivo (Rachelis *et al.*, 2019, p. 206).

Com base nas informações aportadas na enquete, levantou-se, as principais demandas de PSE média complexidade atendidas pelo profissional e/ou equipe de referência no município e pode ser notado, no Gráfico 3, que 85,8% correspondem a violência física, psicológica e negligência; 69% à violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; 69% violações a discriminações ou submissões que causam

agravos à vida e 64% ligadas a medidas de afastamento temporário do convívio familiar.

Outra demanda refere-se aos atendimentos em situações advindas de emergências ou calamidades públicas, perfazendo 21,4% das demandas atendidas. Com a experiência da Covid-19, convocou-se o SUAS para atender ao caráter essencial de proteção social frente a esse campo de atuação, o que foi apontado em estudos no NESPAS (2021, p. 38) como:

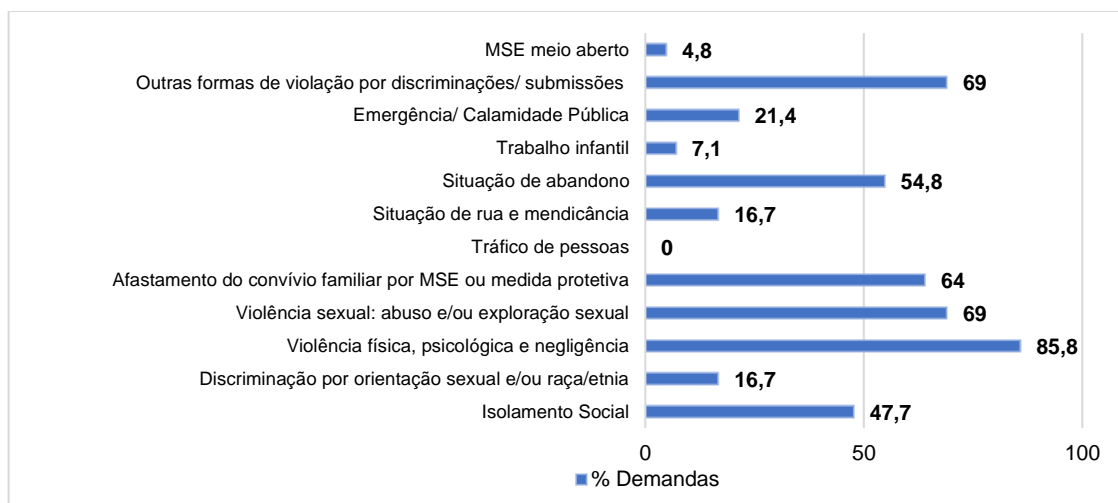
Emergência: ocorrência imprevista de agravo a situações de risco, cujos sujeitos precisam de atendimento profissionalizado, em curto prazo, onde o ingresso no sistema SUAS se dá pela constatação e registro de um agente do SUAS de nível superior.

Urgência: situações de violações de direitos, implicando em sofrimento intenso, exigindo intervenção imediata, cujo ingresso no sistema SUAS se dá pela constatação e registro do agente do SUAS de nível superior (p. 38).

É interessante observarmos que o atendimento de medidas socioeducativas, que, por vezes, demarcou a necessária estruturação da oferta da PSE, caracteriza apenas 4,8% da atenção social nos municípios⁷. Outra situação com baixa incidência é a questão de trabalho infantil, com 7,1%.

⁷ Embora, nesta pesquisa, não se tomará direção aprofundada sobre essa questão, vale registrar que esse dado apresentado com baixo percentual deve ser relacionado à experiência do atendimento de MSE no contexto pandêmico, que exigiu novas configurações diante das medidas de distanciamento social e a outras dimensões de expressão de violações no campo das juventudes. Segundo apurado no Censo SUAS – Gestão Municipal (2021), ao longo do ano de 2020, no recorte dos municípios de PP1 da região do FORTSUAS, foram atendidos 56 adolescentes em medida de LA e 82 adolescentes por medida de PSC.

**Gráfico 3 – Demandas atendidas pela PSE média em municípios de PP1
FORTSUAS Região Fernandópolis/SP**



Fonte: Gráfico extraído da enquête Caracterização da oferta de PSE por município (FORTSUAS, 2022)

Destacamos, brevemente, algumas ponderações. Uma delas está assentada na tradição do trabalho social do SUAS em dar forte ênfase às fragilizações no âmbito dos vínculos afetivos familiares e, com isso, gera amplo debate quanto ao peso dispendido sobre as mulheres frente às responsabilizações de provisão e cuidados dos integrantes do grupo familiar. (Torres; Ferreira, 2019, p. 285)

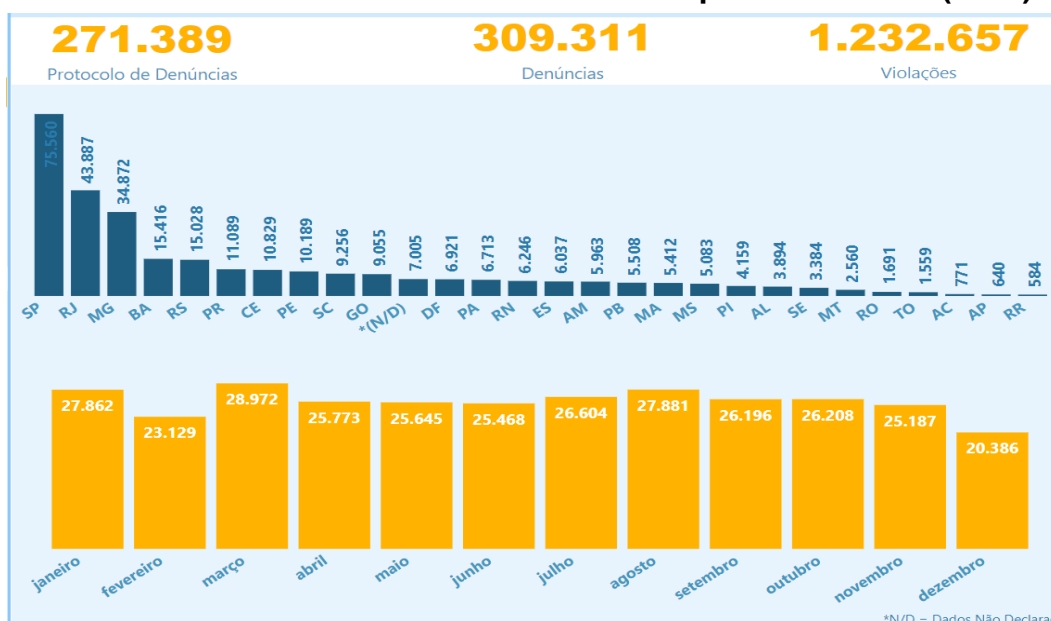
Além disso, cabe também uma segunda sinalização, que está ligada à prevalência de violações a crianças e adolescentes em relação aos demais ciclos de vida, embora na enquête não tenha sido segmentada tal apuração.

A título de comparação, os dados nacionais apontam que:

Dentre as denúncias registradas no Disque Direitos Humanos em 2019, o grupo de Crianças e Adolescentes representou 55% do total, com 86.837 denúncias. Os grupos de Pessoas Idosas e Pessoas com Deficiência estão classificados em seguida, com 48.446 denúncias, aproximadamente 30%, e 12.868 denúncias, na ordem de 8%. Os demais grupos atendidos no Disque 100 atingiram o total de 10.912 denúncias, com percentual de 7%. Apenas dois grupos vulneráveis – Crianças e Adolescentes e Pessoas Idosas – representam o montante de 85% do total de denúncias de violações de direitos humanos registrados no Disque 100. Os grupos de Crianças e Adolescentes e Pessoas Idosas correspondem a cerca de 44% da população segundo a PNAD Contínua de 2019. Conclui-se, portanto, que esses grupos se encontram em situação de maior vulnerabilidade no país (ONDH, 2019, p. 25).

Alguns estudos alertam para o agravamento de situações de violência e violações durante a crise da Covid-19. Nesse sentido, de acordo com os dados apurados no site do Ministério de Direitos Humanos e da Cidadania, de onde foi extraído o Gráfico 4, apresenta-se o panorama de denúncias registradas pelo Disque 100 no ano de 2021, sendo que o Estado de São Paulo lidera no número de notificações, alcançando 75.560 denúncias.

Gráfico 4 – Painel de denúncias do Disque 100 – Brasil (2021)



Fonte: Site MDHC/ONDH. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-dados/2021>. Acesso em: 17 set. 2023.

Dois aspectos intrínsecos às expressões das demandas chamam a atenção. Primeiro, nas questões abertas aplicadas na enquete, as/os respondentes apontaram que um dos desafios de desenvolvimento do trabalho profissional diz respeito à falta de “adesão” dos cidadãos-usuários. Essa visão sobre aspectos atitudinais dos cidadãos-usuários localiza-se em abordagens dicotômicas, ou seja, na intenção, busca-se atuar na defesa dos direitos sociais e humanos, muito embora a cultura institucional configure-se como lócus da averiguação de denúncias e de caráter punitivo vinculado aos serviços de PSE.

O caráter emergencial de respostas requeridas à equipe de trabalhadores exige presteza e prontidão nas providências iniciais [...]. Somado a isso, a demanda da violação se apresenta no âmbito individual, requerendo do profissional o trânsito e ampliação da atenção para o âmbito familiar e, muitas vezes, é neste âmbito que

reside parte significativa das situações de violação de direitos-violência (Nery; Gomes, 2013, p. 26).

Um segundo aspecto traz à tona reflexões sobre o reconhecimento social abarcado pela segurança de acolhida no SUAS. Pensar demandas não se restringe ao campo de contabilizar os atendimentos prestados, mas apreender as dimensões da cultura da violência que naturalizam e agudizam as relações desiguais de poder na sociedade brasileira. Complementando, 81% dos entrevistados afirmaram não possuir demanda reprimida de PSE, enquanto 14,3% confirmaram haver demanda e 4,7 não souberam responder.

Corroboram essa percepção, Torres e Ferreira (2019), ao aportarem reflexões quanto ao necessário aprofundamento acerca da compreensão de demandas de caráter imaterial, que se desdobram pelas expressões de desigualdades e violações.

[...] para reconhecer as demandas de proteção na área da assistência social é fundamental enfrentar essa perversa tradição que culpabiliza as pessoas pelas injustiças e violações a que estão submetidas cotidianamente. Implica, de partida, reconhecer a referência pública do direito do cidadão e o não julgamento particular do profissional a partir 'do caso'. Ainda que as situações de desproteção cheguem às equipes em sua expressão mais singular, é fundamental desenvolver métodos e técnicas para conhecer sua incidência na sociedade em geral e nos territórios de vivência em particular. Assim, a qualificação da intervenção está associada ao conhecimento das múltiplas causas e dos complexos efeitos das faces da desigualdade social a serem enfrentadas, sejam elas de natureza material ou imaterial (Torres; Ferreira, 2019, p. 285).

As autoras lastreiam aportes ético-políticos quando afirmam que demanda não é a queixa traduzida no atendimento, mas, sobretudo, “[...] uma construção social e política resultante do domínio dos profissionais sobre o conteúdo e as responsabilidades próprias da política pública da assistência social” (Ferreira; Torres, 2019, p. 285).

Os indicativos postos neste capítulo buscaram elementos para o desnudamento da realidade concreta na microrregião em exame, a partir da construção de novas formas de leitura da dinâmica territorial no *chão-vida* do SUAS.

Consideramos que pensar processos de regionalização da proteção social deve pôr em cena novos modos de relação entre as pessoas, territórios, forças constitutivas em conjunção de suas expressões de urbanidades e ruralidades e, especialmente, tendo como ponto de convergência as territorialidades que

pressupõem o estabelecimento de territórios em diferentes especificidades sociais locais e regionais.

À medida que nos aproximamos das evidências de que o ente estadual – responsável, entre outras funções, por realizar estudos e subsidiar processos de regionalização da proteção social especial em municípios pequenos – ainda não se apresentou no palco do SUAS e da política pública universalizante.

Essa dissociação entre a direção da política pública com os compromissos do ente estadual no aprimoramento da gestão merece especial atenção quando se isenta de uma atuação consistente e planejada junto ao elenco de municípios pequenos.

[...] esse estado social foi muito assolado no sentido dele ser praticamente extinto. Então, se de um lado nós tivemos, digamos, um governo central que foi esvaziado, nós não tivemos força de agregação nos municípios para confrontar. Houve um grau de isolamento, certo? Um forte isolamento e que, veja, isso tudo tá certo de que esse isolamento ele foi reforçado pela pandemia. Então, nós tivemos esse quadro quando a gente diz ‘resgate de diretrizes’, nós estamos também falando da nossa unidade. Certo, fundamentalmente, o sistema único. Ele tá esgarçado na sua unidade. Então, ele é um sistema multímetro, se a gente pode dizer isso, porque a formatação que cada um tá desenvolvendo é um resultado de múltiplos arranjos, com isso você reduz o que é a certeza do cidadão. O que que ele pode contar? Então você tá no final reduzindo a certeza, o que é uma ‘descidadania’, porque a cidadania indica certeza (Sposati, 2023).

Para finalizar, tomamos, então, Telles (1998), na reflexão presente em um de seus *textos-bússola*:

Nesses tempos incertos em que o consenso conservador que tomou conta da cena pública tenta fazer crer que estamos diante de processos inelutáveis e inescapáveis e em que o encolhimento da política mostra seus efeitos no fechamento de horizonte de possíveis, no aprisionamento do presente e no encapsulamento das pessoas em universos privados e privatizados de vida, nesses tempos, enfim, o deciframento dos campos de experiências possíveis não é pouca coisa. E certamente não é tarefa fácil. Pois parte considerável dos dilemas dos tempos atuais está na dificuldade de decifrar e nomear processos societários (Telles, 1998, p. 45).

3 A INTEGRALIDADE DA PROTEÇÃO SOCIAL DO SUAS EM MUNICÍPIOS DE PP1: DESATAR NÓS PARA CONSTRUIR ELOS?

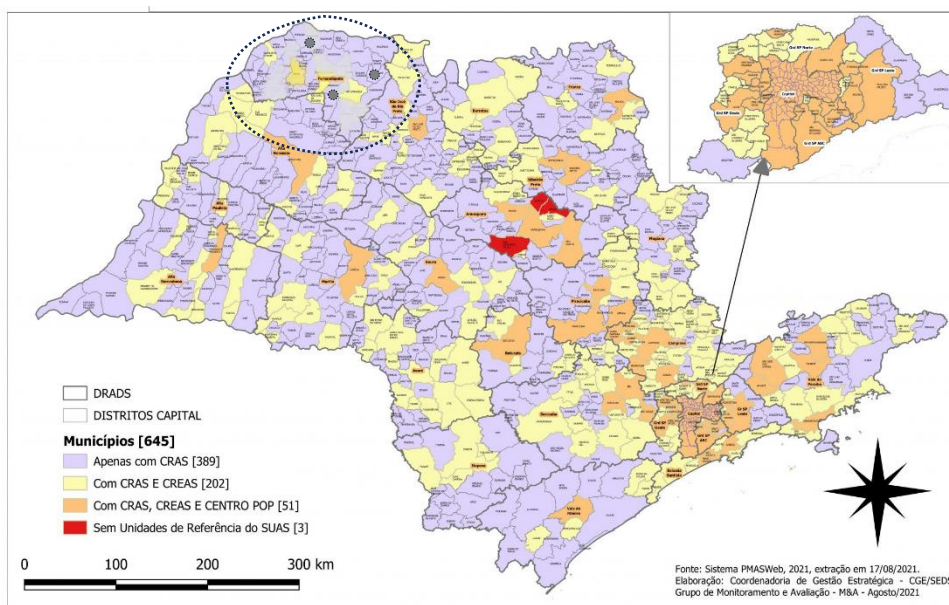
Calibrados pela defesa da integralidade como elo na complementariedade dos serviços socioassistenciais e na direção de completude de proteção social do SUAS, cujo trajeto foi conduzido pela compreensão das dinâmicas territoriais a ela imbricadas, chegamos a este capítulo - que tem centralidade no *exame da realidade dos pequenos municípios na relação 'interproteções' do SUAS, especialmente, na presença de expressões de demandas de proteção social especial.*

No Brasil, as políticas públicas se defrontam com o desafio de intervir para a democratização do poder público e a universalização dos direitos sociais básicos, bem como para reduzir as desigualdades socioterritoriais, sem perder os vínculos com as particularidades e diversidades locais. Tais particularidades territoriais, sociais, econômicas e culturais se expressam num intenso mosaico de lugares e contextos, habitados por pessoas que não vivem as plenas condições de cidadania. A fatídica marca das desigualdades entre moradores e cidadãos abrevia as potencialidades dialógicas das diferenças. Enquanto os moradores povoam os lugares, os cidadãos possuem condições e poder para interferir nas decisões coletivas que dizem respeito ao destino desses lugares. No Brasil, alguns são cidadãos e muitos são meros moradores (Koga; Nakano, 2006, p. 99).

Tomando as expressões particulares e diversificadas dos territórios como locus de análise do miúdo dos municípios de pequeno porte 1, adotamos, na escolha metodológica, uma aproximação à realidade concreta, pela entrevista coletiva com nove trabalhadoras que atuam na proteção social básica e proteção social especial de média complexidade.

A distribuição de unidades estatais de referência do SUAS no Estado de São Paulo pode ser observada no Mapa 6, considerando-se um total de 1.548 unidades, divididos em 1.180 CRAS, 311 CREAS e 57 CENTROPOP. A área em destaque no mapa refere-se à região de atuação do FORTSUAS, na mesma da microrregião da DRADS Fernandópolis, onde estão instalados: 55 CRAS e 4 CREAS municipais.

Mapa 6 – Municípios com Unidades de Referência do SUAS – Estado de São Paulo



Fonte: SEDS/SP, 2021.

A entrevista coletiva tem por intuito estudar as similitudes e diferenças no modo de operação da integralidade da proteção social como elemento central, ao passo em que também busca relacionar expressões de demandas de violências e violações de direitos frente às situações concretas e às respostas operadas nas atenções do SUAS, no cenário de pós-emergência sanitária.

Para isso, consideramos três municípios da região de abrangência do FORTSUAS – Região Fernandópolis/SP, em sua variação de porte pela classificação proposta no SUAS 10 (Brasil, 2015), sendo eles: Meridiano (PP1b), Américo de Campos (PP1c) e Ouroeste (PP1e).

Uma primeira indicação aportada vincula-se à presença de um profissional ou equipes nos atendimentos de PSE em órgãos gestores locais, identificada pelos dados coletados na pesquisa aplicada pelo FORTSUAS para apreensão dos modos de presença e operação desses atendimentos em municípios PP1.

A segunda condicionante refere-se à composição dos sujeitos nessa etapa da pesquisa de campo, na qual buscamos condições de abertura de escuta de trabalhadoras em diferentes ocupações e níveis de escolaridade, bem como, sobre a atuação em serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial de média

complexidade, haja vista que a compreensão de dada realidade deve incorporar múltiplos olhares em seus diferentes significados e sentidos analíticos.

Ao dialogarmos sobre a dimensão de continuidade da atenção social pela perspectiva da integralidade da proteção social, inscreve-se, nesse contexto, o contorno ético-político assentado no conceito de *equipes*, segundo Muniz (2011):

[...] é reconhecida a diversidade de conhecimentos e habilidades entre os membros da equipe. Que não só se complementam e enriquecem o trabalho como um todo, mas que têm também um objetivo compartilhado e um projeto comum para alcançá-lo (Muniz, 2011, p. 91).

Todavia, a autora pondera que o fato de se ter um agrupamento de pessoas em um serviço, não necessariamente se configura uma direção comum e interdependente, ao passo que se torna desafiador, dada a direção de uma prática democrática. E, reportando às regulações do SUAS quanto à constituição de *equipes de referências*, contribui, ao afirmar que

Certamente, esta concepção de 'equipes de referência' impõe o comprometimento da equipe com os objetivos comuns que a unem, estabelecidos por meio de negociação, nos marcos do SUAS, destacando-se a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Requer, ainda, a formulação em conjunto de um plano de trabalho, pactuando de comum acordo, o que pressupõe o respeito às individualidades e particularidades, o reconhecimento das diferenças de saber e a necessidade de somá-los e multiplicá-los diante das precariedades e fragilidades das condições de vida dos cidadãos usuários dos serviços. A centralidade do usuário e o compromisso com as seguranças a serem garantidas permite que a equipe coloque suas diferenças – de opiniões, de visões de mundo, de saberes – subordinadas ao propósito que as une (Muniz, 2011, p. 98).

Neste estudo, seguimos, então, essa compreensão de equipes de referência, implicando, necessariamente, tanto a relação posta nos serviços específicos quanto na dimensão do reconhecimento social dos diferentes trabalhadores e das categorias profissionais que atuam no SUAS.

De entrada, entendemos precedente retomar alguns dados referentes à pesquisa empírica aplicada pelo FORTSUAS, especialmente os que permitem identificar os traços gerais das trabalhadoras que atuam na PSE média complexidade nos municípios de Pequeno Porte 1 da microrregião de abrangência de Fernandópolis.

A pesquisa alcançou a participação de 40 profissionais em 33 municípios pequenos da região, nos quais apontamos que 95% correspondem ao gênero feminino, cuja faixa etária compreende 12,5%, entre 21 e 30 anos; 47,5%, entre 31 e 40 anos; 32,5%, entre 41 e 50 anos; e 12,5%, 50 anos ou mais.

Interessante pautar que Berwig (2018) desenvolve sua tese pelo eixo da gestão do trabalho e da organização de trabalhadoras/es no SUAS e discorre sobre a relação da forte presença de mulheres no SUAS, com o debate da divisão sexual¹ do trabalho, demarcando que

A identificação da presença significativa de trabalhadoras mulheres no SUAS converge com a dinâmica da inserção profissional das mulheres no Brasil, que mesmo com as alterações no cenário do trabalho feminino mantém algumas características persistentes, como a inserção em determinados setores e a precarização das suas condições de trabalho (Berwig, 2018, p. 111).

Nessa arena reflexiva, continua sua construção teórica trazendo os rebatimentos das condições precárias do trabalho e o legado histórico das mulheres no âmbito dessa política pública, no qual aponta que

Ainda, no movimento de enfrentamento das questões pertinentes às trabalhadoras do SUAS, destaca-se a posição ético-política na composição da identificação do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS. Essa identificação não é uma escolha aleatória, é fruto do movimento dos trabalhadores do SUAS na construção da sua identidade, e reconhecimento da presença feminina expressiva ao longo da história da política de Assistência que se mantém até os dias atuais. Ter destacado 'Trabalhadoras' à frente no nome do fórum é reconhecer o lugar importante enquanto dimensão concreta da realidade do SUAS e também um lugar simbólico que está ligado ao campo histórico da Assistência Social brasileira (Berwig, 2018, p. 112).

Retomamos que todas/os respondentes da pesquisa afirmaram que atuam na PSE média complexidade lotada no órgão gestor e possuem nível superior, sendo que 48,6% possuem especialização. Embora 52,5% atuem na Política de Assistência Social há mais de 10 anos, em relação à atuação na PSE média complexidade, 57,5%

¹ Neste momento, não pretendemos realizar desdobramentos quanto à questão da divisão sexual do trabalho, uma vez que o debate exige balizas fundantes da perspectiva teórica, mas sua sinalização se faz relevante dentro do campo de análise.

responderam que não possuem mais de três anos de experiência na área. Acrescenta-se a isso que o vínculo empregatício de 72,5% é de regime estatutário.

O quantitativo de trabalhadores por vínculo, e as formas de contratação utilizadas no SUAS, contribuem para a apreensão da diversidade do grupo inserido. Outra informação relevante diz respeito ao dado que demonstra que os trabalhadores de nível médio são a maioria quando se observa os trabalhadores terceirizados; e os trabalhadores de nível superior são a maioria quando se observa o grupo de estatutários (Berwig, 2018, p. 113).

Segundo dados do Censo Suas – Gestão Municipal (2021)², há 50.617 trabalhadores³ na gestão do SUAS municipal em todo Brasil e um total de 18.417 trabalhadores no ajuste para as realidades de municípios de PP1.

A tabela a seguir apresenta a relação de trabalhadores do SUAS na gestão municipal com o tipo de vínculo de trabalho, e seus dados permitem observar que, no âmbito nacional, o vínculo estatutário alcança 37,2%, sendo o maior percentual dentre os cinco tipos descritos, e, no âmbito, dos municípios PP1, 37,5% estão em cargos comissionados, ultrapassando o vínculo estatutário.

Paralelamente, seguindo a direção analítica proposta pelo SUAS 10 (Brasil, 2015), ao considerar o critério de estabilidade do vínculo empregatício, expresso na somatória de servidores estatutários e celetistas, é possível verificar que, enquanto no Brasil essa parcela atinge a 42,0% do total dos trabalhadores do SUAS, na realidade dos municípios de pequeno porte 1, a sua incidência cai para 37,8%. Em outras palavras, 62,2% dos trabalhadores do SUAS em municípios de até 20 mil habitantes, no Brasil, estão marcados pela instabilidade do seu vínculo empregatício.

² Censo Suas – Bases e Resultados. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 22 set. 2023.

³ Consideramos os cargos apontados no questionário do referido Censo e que atuam em diferentes áreas no âmbito da gestão municipal: apoio administrativo, coordenador/dirigente, educador social, estagiário, secretário, secretário executivo, serviços gerais, técnico de nível médio e/ou superior.

**Tabela 3 – Relação de trabalhadores do SUAS
por tipo de vínculo empregatício – Brasil**

Tipo de Vínculo	Brasil	%	Municípios PP1 (até 20 mil hab.)	%
Servidor estatutário	18.847	37,2	6095	33,1
Empregado CLT	2.426	4,8	856	4,7
Comissionado	15.723	31	6.910	37,5
Outros tipos não permanentes	13.621	27	4.556	24,7
Total	50.617	100	18.417	100

Fonte: Censo Suas – Gestão Municipal (2021).

Olhando para esses dados, do ponto de vista do Estado de São Paulo, na Tabela 4, temos um total de 6.539 trabalhadores atuando na gestão municipal do SUAS, sendo que 1.661 estão nos municípios PP1 paulistas, cabendo destaque para 38,5% de vínculos estatutários e 29,2% de empregados CLT, que perfazem 67,7% do total.

**Tabela 4 – Relação de trabalhadores do SUAS
por tipo de vínculo empregatício Estado de São Paulo**

Tipo de Vínculo	São Paulo	%	Municípios PP1 (até 20 mil hab.)	%
Servidor estatutário	3.381	51,7	640	38,5
Empregado CLT	1.351	20,7	485	29,2
Comissionado	1.262	19,3	392	23,6
Outros tipos não permanentes	545	8,3	144	8,7
Total	6.539	100	1.661	100

Fonte: Censo Suas – Gestão Municipal (2021).

Apontamos que o tipo de vínculo não permanente, segundo o Censo SUAS (2021), inclui trabalhadores de empresas, cooperativas ou entidades prestadoras de serviços, voluntários, servidores temporários, sem vínculo, terceirizados e outros tipos de vínculos não permanentes. Em que pese a realidade paulista demonstrar um percentual de 8,3% de trabalhadores nessa condição trabalhista, tratando-se do âmbito nacional, esse dado salta para 27% dos trabalhadores.

Outra questão imbricada nas modalidades de vínculos de trabalhadoras/es, como os cargos comissionados, guarda respaldo na Constituição Federal, uma vez que “[...] garante a possibilidade de nomeação de servidores de carreira para cargos em comissão, desde que sejam destinadas apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento” (Brasil, 2011, p. 35).

Sobre isso, sabemos que os gestores e secretários nomeados para realizar a gestão municipal da política de assistência social e do SUAS não necessariamente possuem gradientes que demarcam sua *expertise* na área no desenho institucional democrático assumido no campo da política social, como nos alertou uma trabalhadora municipal entrevistada. A partir da realidade regional, a escolha tem vínculo associado a questões político-partidárias, sem considerar experiência, competência e isso é somado ao fato do desconhecimento sobre a tipologia de serviços socioassistenciais no rol da gestão municipal.

Apresentados às primeiras dinâmicas socioterritoriais pela perspectiva dos trabalhadores de proteção social de média complexidade na região do FORTSUAS, seguimos nas aproximações analíticas propostas neste capítulo.

3.1 A camada macrossocial em filetes: alguns apontamentos acerca das contradições socioterritoriais e a crise pandêmica da Covid-19

A sociedade brasileira é forjada historicamente pela naturalização das desigualdades sociais que, na sua expressão agudizada, mostra-se em relações sociais atravessadas pelo poder assimétrico, violento e violador de direitos manifestos. Essa afirmação explicita fundantes teóricas de Chauí (2000), ao sustentar que

As diferenças e as simetrias são sempre transformadas em desigualdades que reforçam a relação mando-obediência. O outro jamais é reconhecido como sujeito nem como sujeito de direitos, jamais é reconhecido como subjetividade nem como alteridade. As relações entre os que se julgam iguais são de 'parentesco', isto é, de cumplicidade ou de compadrio; e entre os que são vistos como desiguais o relacionamento assume a forma do favor, da clientela, da tutela ou da cooptação. Enfim, quando a desigualdade é muito marcada, a relação social assume a forma nua da opressão física e/ou psíquica. A divisão social das classes é naturalizada por um conjunto de práticas que ocultam a determinação histórica ou material da exploração, da discriminação e da dominação, e que, imaginariamente, estruturam a sociedade sob o signo da nação una e indivisa, sobreposta como um manto protetor que recobre as divisões reais que a constituem (Chauí, 2000, p. 93-94).

Assim, diante das contradições inerentes à sociabilidade capitalista, vimos, no Brasil, sua intensificação no contexto da pandemia da Covid-19 (2020-2022), que

irrigou, sobremaneira, perversas expressões de desigualdades sociais e de violações de direitos por diferentes âmbitos da vida humana.

A análise das consequências sociais da atual crise, agravada pela pandemia de Covid-19, demanda a compreensão de que se vivencia, no caso brasileiro, um contexto de explicitação das duras consequências do modelo ultra neoliberal, associado às políticas reacionárias, gerando o aprofundamento da questão social, engendradora nas determinações do padrão moderno-colonial-patriarcal que ideologicamente contribui para a reprodução de preconceitos, silenciamentos, discriminações e opressões (Silveira, 2022, p. 31-32).

Koga e Diniz (2022) dão centralidade às suas análises quanto aos impactos pandêmicos e os dilatamentos desse cenário de crise econômica e sanitária nos territórios da classe trabalhadora, expressados nas desigualdades socioterritoriais e segregações urbanas, apontando marcas de

[...] abissais desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais que se fazem presentes no cotidiano de vida de milhares de pessoas que não encontram trabalho, vivem diariamente em situação de pobreza e exclusão social, enfrentando circunstâncias de insegurança sanitária, falta de abastecimento de água, energia elétrica, escoamento sanitário, fome, desemprego, insuficiência ou ausência de renda (Koga; Diniz, 2022, p. 139).

Seguem apresentando essa dinamicidade na concretude da vida da classe trabalhadora, sinalizando dados referentes à insegurança alimentar, fome e desemprego no país.

A pandemia escancarou o drama brasileiro, segundo inquérito sobre segurança alimentar no contexto da pandemia elaborado pela Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede PENSSAN). São 19 milhões de pessoas que passam fome no Brasil, dez milhões a mais que no ano de 2018. Outro dado que chama atenção é sobre o desemprego, o IBGE (2021) registra que em todo Brasil o número ultrapassa 14 milhões de pessoas desempregadas; para se ter uma ideia, esse número é superior à população da cidade de São Paulo, que é a maior cidade do Brasil e a mais populosa da América do Sul, com um pouco mais de 12 milhões de habitantes (Koga; Diniz, 2022, p. 140).

A informalidade de parte relevante dos trabalhadores se configura como elemento constitutivo de desigualdades, sejam elas ligadas ao campo de não acesso

à proteção previdenciária ou àqueles que visibilizam expressões das desigualdades estruturais vinculadas a gênero, raça/cor e etnias.

De acordo com dados do IBGE (2022), das mais de 89,5 milhões de pessoas ocupadas, a proporção de trabalhadores em ocupações informais alcançou 40,1% no país. No estado de São Paulo, extensão comparativa corresponde a mais de 6,6 milhões de pessoas, ou seja, 30,7% em relação ao total da população paulista ocupada.

O quadro a seguir apresenta a proporção de ocupações informais, segundo sexo e raça ou cor, em sua relação com o total da população ocupada. Verificamos que a inserção da população parda ou preta em postos de trabalho informais em São Paulo alcança 2,3 milhões de pessoas, ou seja, 400 mil pessoas a mais ao compararmos com a população branca. Os resultados indicam a prevalência de disparidades históricas e acrescentamos que o detalhamento das atividades desempenhadas coloca esse grupo em posições mais inferiores e subutilizadas no âmbito do trabalho (IBGE, 2022).

**Quadro 3 – Proporção de pessoas ocupadas informalmente
por sexo e raça ou cor**

Unidade	Pessoas ocupadas	Proporção informais	Sexo %		Cor ou raça %	
	Total (milhões)	Total %	Homem	Mulher	Branca	Preta ou parda
Brasil	89,5	40,1	40,4	39,6	32,7	46,3
São Paulo	40,1	30,7	30,3	31,2	28,1	34,6

Fonte: IBGE (2022).

Problematizando os elementos apontados nesses filetes da realidade social brasileira, é preciso adicionar que a condição de desemprego ou informalidade do trabalho está associada à presença da insegurança alimentar na forma grave, superando 40% dos domicílios paulistas onde o chefe da família estava desempregado ou no trabalho informal (PENSSAN, 2022, p. 41).

Outro elemento a ser introduzido nessas reflexões refere-se ao aumento das situações de violência e violações de direitos no âmbito doméstico em razão das medidas de distanciamento e isolamento social.

Segundo dados do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entre março e abril de 2020, foi registrado um aumento de 22, 2% dos feminicídios em relação ao período do ano anterior, sendo que o número de denúncias também cresceu, haja vista que “[...] apenas em abril o crescimento foi de 37,6%, período em que todos os estados já adotavam medidas de isolamento social” (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020, p. 2).

Em relação ao público infantojuvenil, dados apontam que 17 crianças e adolescentes, em 2020, morreram por consequência de violência intencional no país, não apartando-se as mudanças presenciadas diante de inúmeras atividades suspensas (Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2021).

No que diz respeito às crianças e adolescentes, essas mudanças envolvem a suspensão das aulas presenciais, diminuição da frequência em diversos serviços da rede pública, mais tempo em casa com pais e cuidadores, entre outros. Por outro lado, delegacias foram fechadas ou o período de abertura reduzida e demorou algum tempo para que as autoridades regionais promovessem adaptações que garantissem o adequado registro das ocorrências. [...] Em 2020, ao menos, 267 crianças de 0 a 11 anos e 5.855 crianças e adolescentes de 12 a 19 anos foram vítimas de mortes violentas intencionais. Ou seja, trata-se de 6122 crianças e adolescentes que morreram por causas violentas. Se comparado ao ano de 2019, esse número significa um aumento de 3,6% nas mortes violentas, sendo que o grupo etário de 0 a 11 anos apresentou aumento de 1,9% e o de 12 a 19, aumento de 3,6% (Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2021, p. 226).

Do ponto de vista socioterritorial, resgatamos Koga e Nakano (2006) quando afirmam que

A contradição que se abre todos os dias no país contrapõe a riqueza do mosaico de diferenças socioculturais, miscigenadas e as sutilezas/evidências dos matizes elitistas, patrimonialistas e preconceituosos que obscurecem diferenças, aprofundam desigualdades e ampliam assimetrias. Tal contradição termina apagando a diversidade e dividindo a vida coletiva em dois mundos: o dos direitos e o dos favores (Koga; Nakano, 2006, p. 99).

São dimensões necessárias para a apreensão das determinantes sociais que circundam as reflexões sobre o alcance da integralidade da proteção social materializadas nos arranjos locais, nas quais o território não é apenas assento, mas

“[...] atua com outros agentes na produção social de realidades coletivas” (Koga; Nakano, 2006, p. 99).

A seguir, para transbordar as delimitações geográficas estanques de cada município estudado – Meridiano, Américo de Campos e Ouroeste –, buscaremos desenvolver análises a partir de um elenco de características relevantes combinados aos subsídios aportados pelas trabalhadoras durante a entrevista coletiva.

3.2 Entre similitudes e diferenças: evidências postas à mostra no âmbito dos municípios de PP1

Para começo de conversa, é necessário compreender algumas peculiaridades locais e regionais, a partir da percepção das participantes entrevistadas⁴ e suas observações sobre o cotidiano do trabalho nos referidos municípios, estabelecendo parâmetros entre similitudes e diferenciações que foram evidenciadas, inserindo, nesta análise, outras caracterizações fruto de pesquisa documental em *sites*, documentações e bases oficiais.

Nesse contexto, demonstramos que as particularidades apontadas pelo grupo de trabalhadoras, inicialmente, associam-se às atividades econômicas preponderantes, ao passo que apresentam também questões ligadas aos fluxos migratórios e circulação regional de pessoas, em função da centralidade e dinâmica de empresas de maior porte, como, por exemplo, as usinas.

Assim, as trabalhadoras de Ouroeste introduzem as seguintes reflexões, indicando fluxos migratórios ligados ao trabalho nas usinas existentes no município:

Talvez Ouroeste seria a questão da cidade que oferta algumas coisas a mais dentro das políticas públicas, então, vêm muitas pessoas de fora para morar lá, muitas pessoas do Norte, Nordeste (Trabalhadora municipal 8, 2023).

Uma cidade com bastante recursos e que investe bastante nas políticas públicas, principalmente na de saúde e educação. Então, realmente a gente tem um volume de imigrantes muito grande (Trabalhadora municipal 7, 2023).

⁴ Destacamos que, exclusivamente neste item do capítulo, utilizaremos ordem numérica para diferenciar as falas das entrevistadas e que, no item seguinte, reorganizaremos essa classificação, a fim de resguardar o maior sigilo e, portanto, diminuir os riscos de identificação das pessoas atinentes à pesquisa de campo.

Eu acho que a questão da usina, que traz bastante pessoas pra cidade também de outros estados e ao redor [da região], tem bastante emprego e normalmente eles pegam sem nenhuma qualificação, né? Porque é mais trabalho braçal e isso traz bastante gente pra cidade também (Trabalhadora municipal 9, 2023).

As entrevistadas do município de Meridiano seguem em diálogo, apontando algumas semelhanças com o município de Ouroeste:

O que a gente pensou sobre Meridiano, também, é que tem a usina que emprega um número de pessoas e a gente considera – não preciso falar muito – que é uma cidade muito acolhedora. As pessoas chegam, sempre tem alguém pra ajudar, enfim, além do pessoal da assistência [social] (Trabalhadora municipal 2, 2023).

Não que Meridiano também tenha muitos recursos, mas, é basicamente isso, o recurso está mais nessa questão da usina que a todo momento tem pessoas diferentes [...] se tirar a usina não tem muita coisa e ela nem fica dentro especificamente de Meridiano (Trabalhadora municipal 3, 2023).

A trabalhadora de Américo de Campos, corrobora os apontamentos, trazendo outras particularidades, incorporando ao debate a questão de a localidade se constituir como cidade-dormitório⁵, e segue:

É, Américo [de Campos] acho que também tem um pouquinho dessa característica de Meridiano. Acho que, por ser uma cidade menor, eu acredito que as pessoas se sintam muito acolhidas, mas nós já temos menos recursos, né? Nós já não temos indústrias no município, então é tudo fora, mas assim... eu vejo que o pessoal, sei lá se é porque é uma cidade calma, eles se sentem acolhidos e sempre procuram a parte da assistência [social] – os serviços públicos, mesmo que mínimos, eu acredito que eles se sentem... atendidos, acolhidos, né? (Trabalhadora municipal 5, 2023).

⁵ Ricardo Ojima *et al.* problematiza o uso do termo em torno da noção da estigmatização territorial e reconstrói o debate sobre as repercussões espaciais em áreas urbanizadas no Brasil, discorrendo que “[...] o termo cidade-dormitório costuma ser utilizado com uma carga pejorativa para os municípios que apresentam baixo nível de desenvolvimento econômico e social, precárias condições de assentamento e de vida para sua população e nítida dependência econômica de um polo regional. [...] Por um lado, descrevem-se assentamentos cujas populações possuem precárias condições de moradia, com exposição a diversos riscos ambientais, com péssimo acesso a infraestrutura e serviços públicos (como educação, saneamento e transporte público), com baixos níveis de renda e escolaridade e baixo acesso a oportunidades de trabalho. Por outro lado, as cidades-dormitório podem assumir as feições de uma agradável cidade bucólica, onde vivem populações com boas condições socioeconômicas e que desfrutam de ótima infraestrutura urbana e fácil mobilidade (sobretudo, calcada em meios de transporte individuais). Apesar dessas divergências, o elemento fundamental que define a ideia de uma ‘cidade-dormitório’ nesses dois polos do fenômeno é o mesmo: áreas residenciais com elevada proporção de pessoas que realizam suas atividades cotidianas (trabalho, estudo ou lazer) em outra cidade, geralmente na sede metropolitana, originando os fluxos de deslocamento pendular” (2010, p. 396).

Américo não tem usina [...] estão em cidades vizinhas. Para Votuporanga, vêm cerca de cinco a sete ônibus que saem de Américo todos os dias. Américo é quase uma cidade-dormitório. Porque não tem lá no município, são as usinas e indústrias de outras cidades (Trabalhadora municipal 5, 2023).

Uma questão interessante refere-se à diferenciação dos tipos de usinas existentes na região, uma vez que Ouroeste, além da presença do setor sucroalcooleiro, também tem uma usina hidrelétrica desde a década de 1980 e isso é mencionado pelas participantes da entrevista acerca da receita municipal ser mais elevada em relação aos demais municípios. Contudo, uma trabalhadora põe luz numa questão crucial às ponderações, destacando os traços de precarização do trabalho decorrentes das transformações produtivas.

Só que uma outra questão que eu acho que é importante frisar é que, por mais que seja uma cidade muito rica em relação aos recursos, é de extrema desigualdade social. Porque a gente tem uma parcela da população lá que não consegue ser absorvida pelo mercado de trabalho e por 'n' razões: tanto por questão de escolaridade, e tudo mais. E essas pessoas não estão no mercado de trabalho, hoje o grande mercado de trabalho é a Prefeitura Municipal, que tem muitos funcionários, tirando a prefeitura tem as usinas. E a gente não tem muitas indústrias, fábricas. Então, a gente tem uma parcela de população em situação de desemprego gritante. E aí a gente sempre se depara com isso, especialmente quando estava no CRAS, que era mais fácil observar isso: a população que não consegue entrar no mercado de trabalho, não tem renda e a gente, enquanto política pública, não substitui o trabalho (Trabalhadora municipal 7, 2023).

É fundamental consideramos que as expressões de desigualdades sociais marcam as profundas contradições do sistema capitalista e a exploração de classe preponderante nesse modelo, uma vez que grande parte da população se mantém subordinada à lógica de poder e interesses da classe dominante. O contexto desdobra-se para modos insustentáveis do modelo econômico, implicado em desafios de expansão de sistemas de proteção social na sociabilidade do capital, como temos buscados demonstrar ao longo deste estudo.

Para além das formas clássicas de expropriação que permanecem acontecendo, há também formas contemporâneas, a exemplo da desproteção social, tendo em vista a disponibilização da força de trabalho para o capital, com o foco na absorção precarizada e com padrões de reprodução rebaixados da força de trabalho, o que se oferta nas atuais condições de produção e reprodução do capital. O

neoliberalismo constitui essa reação burguesa à crise do capital, onde a ofensiva sobre a classe trabalhadora será intensa e duradoura (Behring, 2023, p. 13).

Outro ponto travado na discussão trata de apontar que o cenário econômico municipal, oriundo de fontes de recursos diversificadas e elevados, não garante que as políticas públicas são afiançadas na perspectiva dos direitos humanos e sociais, sobressaindo, na análise das entrevistadas, a dimensão de experiências influenciadas pelo clientelismo e paternalismo históricos.

Para ilustrar a questão em discussão, uma das entrevistadas aventou que, no seu município, sempre houve forte investimento na área de saúde, sendo que listas de medicamentos, por exemplo, eram mais abrangentes que as disponibilizadas em nível estadual e que toda ação não incorporada na saúde era custeada pela área de assistência social, convalidada por relações clientelistas, tendo a figura da primeira-dama no comando dessas ações municipais.

‘Olha, na época de fulano eu tinha tudo, hoje eu não tenho mais...’. Então, assim, a gente acompanhou essa transformação e a gente conseguiu ver essa mudança, por exemplo, falando em assistência social, essa mudança mesmo de paradigma: dessa lógica assistencialista para a construção de uma política pública; então a gente teve o prazer de acompanhar essa construção do que, de fato, é um CRAS, do que precisa ser ofertado, que são benefícios eventuais, o que é transferência de renda, de organizar o que é assistência social do que não é. E a gente percebe que hoje está muito mais organizada a questão da oferta (Trabalhadora municipal 7, 2023).

Apurando dados públicos disponíveis no site IBGE (2023) e da Fundação Seade Municípios (2023), o quadro a seguir agrega informações que versam sobre o número de habitantes, segundo estimativa de área territorial, densidade demográfica, taxa de urbanização, bem como percentual da população por grupo etário, dos três municípios em exame.

Quadro 4 – Dados multifatoriais dos municípios de PP1 no recorte estudado⁶

Subdivisão (SUAS 10, 2015)	Municípios PP1	Hab. (SEADE, 2023) [1]	Área Territorial [2]	Dens. Demográfica km ² [1]	Taxa urb.% [1]	% População por grupo etário [1]			
						0 a 14 anos	15 a 29 anos	30 a 59 anos	60 e mais
PP1b de 2.501 a 5.000 hab.	Meridiano	3.698	228,19	Baixa (16,1)	73,3	14,5	18,8	43,9	22,9
PP1c de 5.001 a 7.500 hab.	Américo de Campos	5.720	252,87	Pouco baixa (22,6)	88,4	14,5	19,8	42	23,7
PP1e de 10.001 a 15.000 hab.	Ouroeste	10.059	288,64	Pouco alta (34,8)	93,5	18,0	21,7	43,8	16,5

Fonte: IBGE, 2023; Seade Municípios, 2023.

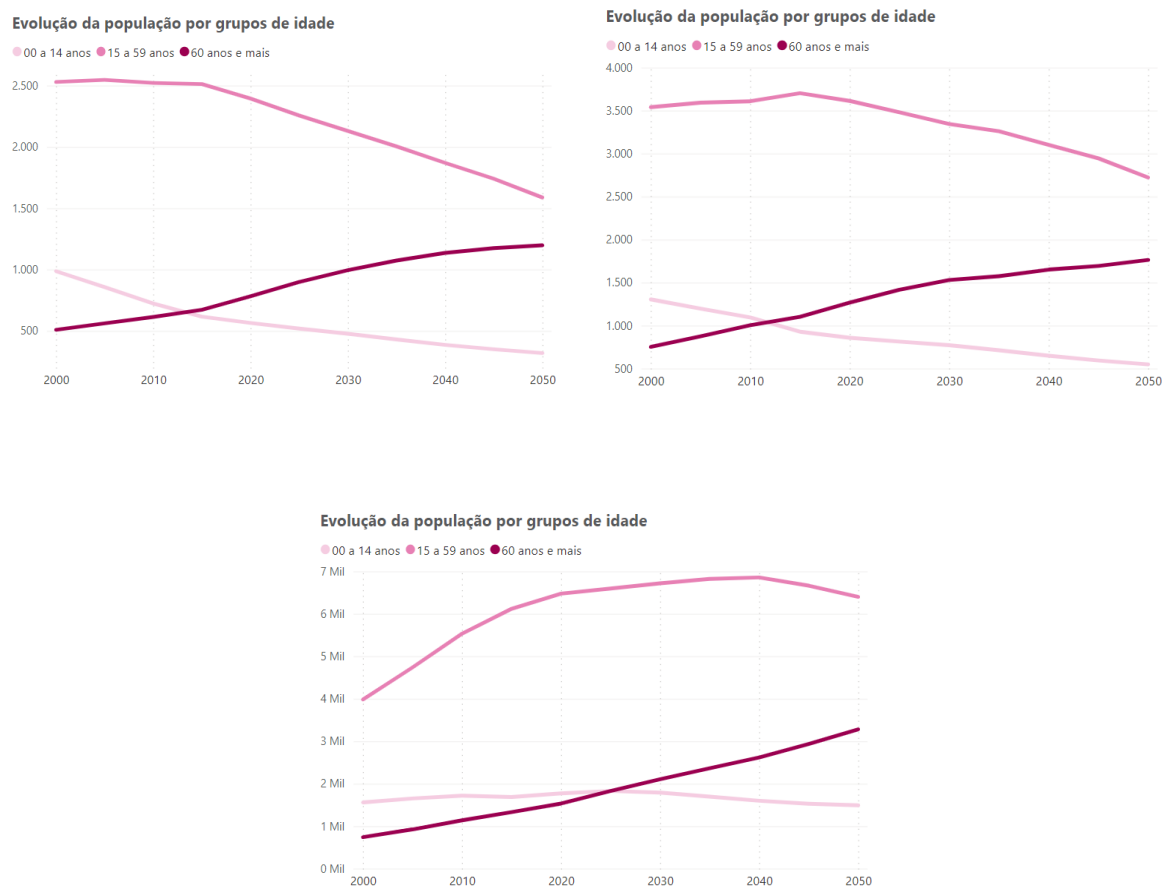
Observa-se, por exemplo, que os municípios apresentam uma escala contrastante em termos de densidade demográfica, apresentando-se a realidade de Ouroeste com pouca alta densidade demográfica (34,8%) e Meridiano com baixa densidade demográfica (16,1%). Nesse sentido, a baixa densidade demográfica, no geral, associada aos contextos com presença de ruralidades, torna-se uma questão importante a ser considerada quando abordamos a integralidade da proteção no contexto dos municípios de pequeno porte 1.

Outra variação de análise é a taxa de urbanização, que se acentua, ao passo que há aumento do porte populacional municipal, transitando entre 73,3%, em Meridiano; 88,4%, em Américo de Campos, e 93,5% em Ouroeste.

Na Figura 3, ilustramos a análise comparativa da evolução populacional entre os três municípios e é interessante verificar que, nos municípios de Meridiano e Américo de Campos, a população entre 15 e 59 anos está em queda desde 2015, com projeção continuada até 2050, e a população idosa, acima de 60 anos, tende a evoluir de modo ascendente até o ano de 2050, considerando-se uma possível inversão da pirâmide etária nos referidos municípios. Já o município de Ouroeste diferencia-se dos demais, ao observarmos um gradativo aumento da população adulta até 2040 e, após esse ano, demonstra evolução em declínio, sendo que o grupo etário de 60 anos ou mais, segue ascendente em todo o período de análise.

⁶ Os dados organizados na rubrica [1] referem-se às informações disponíveis no site Seade Municípios, cuja projeção de população residente em julho/2023. Disponível em: <https://municipios.seade.gov.br/>. E aqueles indicados na rubrica [2] foram dados apurados no site Panorama Cidades IBGE <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 23 de set. 2023.

Figura 3 – Análise comparativa da evolução da população por grupos de idade: Meridiano, Américo de Campos e Ouroeste (2000-2050)



Fonte: Seade Municípios (2023).

Essas evidências corroboram a compreensão de que, no Brasil, embora ainda com um número de jovens superior ao número de idosos, “[...] a dinâmica demográfica experimenta mudanças desde os anos 1960, com gradativas alterações na transição da estrutura etária em direção a um maior envelhecimento da população” (IPEA, 2023, p. 3).

Segue, na sequência, uma tabela que evidencia dados de 2023 acerca de famílias inscritas no Cadastro Único e aquelas com renda mensal per capita de até $\frac{1}{2}$ salário-mínimo, referente ao mês de julho/2023, apurado na SAGICAD (2023)⁷, bem como, sua relação com o total de unidades domésticas nos municípios estudados.

⁷ Disponível em: <https://aplicacoes.cidadania.gov.br/vis/data3/data-explorer.php>. Acesso em: 22 set. 2023.

Tabela 5 – Relação percentual de Unidades Domésticas e Famílias Inscritas no CadÚnico

Município	Unidades domésticas (IBGE)	CADÚNICO			
		Famílias cadastradas		Famílias com Renda mensal per capita até ½ sal. mínimo	
		n/a	%	n/a	%
Meridiano	1.213	928	76,5	451	48,6
Américo de Campos	1.757	1.260	71,7	686	54,4
Ouroeste	2.546	2.055	80,7	1.090	53

Fonte: IBGE; SAGICAD (2023).

Verificamos que, nos três municípios, há uma altíssima incidência de famílias cadastradas no CadÚnico, quando comparada aos totais de unidades domésticas das respectivas cidades: 80,7%, em Ouroeste; 76,5%, em Meridiano; 71,7%, em Américo de Campos. Ao mesmo tempo, nos três municípios, a metade das famílias cadastradas no CadÚnico possui uma renda *per capita* mensal de até ½ salário-mínimo (54,4%, em Américo de Campos; 53,0%, em Ouroeste; 48,6% em Meridiano). Dessa forma, a realidade dos municípios de pequeno porte estudados, no contexto das dinâmicas produtivas, do desemprego e do trabalho precarizado, denota como traço preponderante a precariedade das condições de ingressos da população.

Tem uma lacuna de desigualdade, de pobreza muito grande. A gente vê que com essa lógica dos programas sociais ajuda muito e principalmente, agora, a questão do [Novo] Bolsa Família, desde que vem aumentando os valores. Isso é uma fonte de renda de muitas famílias. E a gente tem inúmeras famílias que vivem de Bolsa Família (Trabalhadora municipal 7, 2023).

A Tabela 6 apresenta um compilado de dados referentes ao total de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC nos municípios em tela, bem como sua distribuição por autodeclaração de cor ou raça.

Tabela 6 – Análise sintética do total de BPC idoso e PCD por municípios

Município	Total BPC			BPC PCD %				BPC IDOSO %			
	Total	PCD	Idoso	Branca	Parda	Preta	Amarela	Branca	Parda	Preta	Amarela
Meridiano	99	68	31	55,8	32,4	10,3	1,5	87	6,5	6,5	0
Américo de Campos	178	111	68	63	28	9	0	73,5	20,6	4,4	1,5
Ouroeste	244	156	88	43	46,8	2,6	7,6	55,6	27,2	2,2	15

Fonte: SAGICAD (2023).

Esse benefício socioassistencial está destinado a pessoas idosas com 65 anos ou mais (BPC Idoso) e/ou pessoas com deficiência (BPC PCD) independentemente da idade, tendo, como critério de renda, a média *per capita* do grupo familiar, igual ou inferior a ¼ salário-mínimo.

Contudo, isso não significa que todos os brasileiros idosos e com deficiência tenham o direito ao acesso ao dinheiro propiciado pelo BPC. O reconhecimento da necessidade por proteção aqui está condicionado à renda *per capita* da família, o que revela o papel subsidiário do Estado na atenção da necessidade de renda desses segmentos, atuando apenas quando da impossibilidade da família prover. O BPC opera uma segurança de renda aos idosos e às pessoas com deficiência em situação de extrema pobreza, e aí localiza-se a condicionalidade de acesso ao benefício (Carnellosi, 2017, p. 106).

Observamos que, embora haja uma variação esperada entre os municípios no que se refere ao total de beneficiários, é possível demonstrar que, nas três localidades, o BPC PCD tem maior incidência de beneficiários que o BPC Idoso, contrastando com os dados do Estado de São Paulo, onde, do total de 890.468 beneficiários, 56% são idosos e 44%, pessoas com deficiência.

No que tange a autodeclaração para BPC PCD, evidenciamos que Meridiano e Américo de Campos possuem, 55,8% e 63% de beneficiários, respectivamente, autodeclarados brancos, ao passo que Ouroeste possui maior número de beneficiários autodeclarados pardos, sendo estes 46,8%. Em relação ao BPC Idoso, o percentual mais expressivo dos três municípios é referente a beneficiários autodeclarados brancos, em relação ao público pardo, preto e amarelo.

Apontar aspectos referentes a dados de autodeclaração de cor ou raça tem se apoiado na busca por identidade e pertencimento social para lutar por justiça social

e acessos mais equitativos. Ao mesmo tempo, ainda vivemos em um contexto em que prevalece o desconhecimento sobre como se acomodar nas classificações.

Reconhece-se hoje o caráter estratégico de se obter indicadores sociais e econômicos desagregados por cor/raça da população e, em especial, da população negra. Essa tem sido uma das formas mais exemplares de demonstrar as desigualdades existentes entre brancos e negros no país, seja qual for o gênero, idade, naturalidade, escolaridade, posição no mercado de trabalho, entre outras características (Coalização Negra por direitos, 2022)⁸.

Essas linhas não alcançam o aprofundamento necessário quanto à construção social sobre raça e seus rebatimentos no âmbito do SUAS, e entendemos que mereça, cada vez mais, a sua incorporação por se tratar de marcadores sociais que estruturam as relações e expressam desigualdades, também, nas oportunidades e nos acessos/interditos às políticas sociais e públicas.

Como apontamos, ao trocar a lente, é possível enxergar outras perspectivas, agregando variáveis que denotam particularidades e, também, dinâmicas assemelhadas territorialmente. Queremos demonstrar que a realidade brasileira requer um exercício de análise a partir de um emaranhado contraditório e desigual, mas que, por vezes, tende a homogeneizar municípios de pequeno porte numa régua exclusiva de medianas e médias aritméticas.

Constata-se que ainda há muitos invisíveis nesses territórios que precisam se tornar visíveis. Precisamos de novas cartografias, que nos permitam ver dimensões e complexidade socioterritoriais ocultas. Trata-se de considerar os mapas reais em confronto com os mapas oficiais das regiões e cidades brasileiras. Um processo que se relaciona antes de tudo com a busca por padrões de civilidade nas próprias metodologias de medição das desigualdades sociais, para que todos os brasileiros possam ser incluídos nas estatísticas nacionais (Koga; Nakano, 2006, p. 106).

⁸ Carta Manifesto da Coalização Negra por Direitos ao Censo 2022. Disponível em: <https://coalizaonegrapordireitos.org.br/2022/09/01/resposta-para-ter-respeito-carta-manifesto-ao-censo-2022/>. Acesso em: 23 set. 2023.

3.3 Da operação da proteção social em municípios pequenos: fios de sutura no tecido de vida miúda

Em diálogo com as trabalhadoras do SUAS participantes da entrevista coletiva, buscamos compreender o modo e as formas de operacionalização da relação entre proteção social básica e especial de média complexidade, quando em contextos cujas expressões de violações e violências se tornam mais insurgentes para os serviços socioassistenciais.

O intento de coletivizar as experiências pode ser explicado pelo trânsito entre o singular, o similar e o diverso da seguinte maneira “[...] cada um traz de um jeito, mas todos se interligam...” (Trabalhadora Municipal D, 2023).

No que tange ao indicativo de presença de expressões de violações de direitos ou violências, as entrevistadas afirmaram, de saída, que

Não dá para ter parâmetro por tamanho do município. As violações, as violências são as mesmas em qualquer tamanho de cidade. [...] A gente acha que não existe em cidade pequena e as coisas que a gente atende [...] (Trabalhadora municipal B, 2023).

O índice de violação de direitos é muito alto, tanto que a gente viu a necessidade de deixar uma equipe específica para atender isso no órgão gestor, acho que a própria desigualdade social que existe no município é a grande percursora de tudo isso, de todas as violências (Trabalhadora municipal B, 2023).

Acho que durante a pandemia tava tudo muito abafado, assim só procurava por benefícios e acho que agora tá explodindo tudo. [...] Tá muito evidente! Depois da pandemia, né? (Trabalhadora municipal C, 2023).

O perfil dos usuários que estão chegando mais é idoso, pela violação contra idosos no município, tem bastante da população idosa. Mas isso é o que chega, tá chegando através de denúncias, que não estão ficando veladas. Mas tem as veladas, por exemplo, as crianças do serviço de convivência, às vezes me chamam para conversar [...] (Trabalhadora municipal I, 2023).

Observamos nas falas acima que existem situações de violências e violações de direitos em pequenos municípios, cujo aumento evidenciado no contexto pandêmico e nas crescentes demandas de atenção social apresentadas nos serviços socioassistenciais.

Apuramos, no site da Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos (2023)⁹, dados referentes à presença de denúncias e tipos de violações referentes aos municípios em estudo e observamos que Meridiano, no ano de 2022, apresentou cinco denúncias, considerando 35 violações de direitos no âmbito da criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiências, cujas configurações abarcam violação da integridade física, negligência, patrimonial e psíquica.

Em Américo de Campos, os dados apontaram para 17 denúncias efetivadas, sendo 74 modalidades de violações de direitos no campo da mulher, pessoa com deficiência e criança e adolescente, cuja natureza abrangem abusos físicos, psíquicos e negligência, bem como violações quanto ao livre exercício do poder familiar, saúde e assistência social.

No município de Ouroeste, evidenciamos a notificação de seis denúncias, que abarcam 24 situações de violações de direitos de pessoas idosas, famílias, pessoas com deficiência, ferindo a integridade física e psíquica.

Uma questão problematizada por uma das entrevistadas trata-se de evidências acerca da violência institucional reiterada nas diferentes formas de banalização da existência e das experiências de violações de direitos, provocadas, por vezes, pelos agentes públicos.

Pensando nas violências e nas violações, é importante falar da naturalização da violência... a gente que lida diretamente percebe o quanto é natural. E quanto os setores públicos também praticam a violência institucional por também naturalizarem as violências (Trabalhadora municipal B, 2023).

Frisamos que a violência institucional tem sido problematizada no interior do SUAS, nos quais se reconhece o atravessamento das pessoas invisibilizadas no campo da proteção social pública frente suas necessidades sociais e vulnerabilidades relacionais.

Importa destacar a invisibilidade presente na omissão ou ação de agentes públicos, o que caracteriza a violência institucional. A indiferença às necessidades e demandas, a desumanização e a culpabilização pelas violações que vivem são expressões de violência institucional, muitas vezes são naturalizadas, mas se inseridas nos

⁹ Painel de Dados da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos – ONDH. Disponível em <https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>. Acesso em: 23 set. 2023.

contextos de injustiças já tão intensamente vividas, sobrepõem-se ao sofrimento, legitimando-o e reiterando-o (Torres, 2022, p. 78).

Em relação aos modos de operação do atendimento de proteção social de média complexidade, constatamos nuances diferenciadas na forma de entendimento quanto à própria atuação profissional, como a atuação em rede e as estratégias utilizadas para implementar modos de atenção socioassistencial que protejam os cidadãos-usuários em vivências de violações de direitos.

Em se tratando das formas de acesso frente às expressões de demandas sociais para o atendimento da PSE média, as entrevistadas apontaram a demanda espontânea, encaminhamento da rede, ao passo que também sinalizaram que a articulação ou não do CRAS associa-se às diferentes realidades locais.

[...] eu vejo que é assim: por muito tempo, quando a gente tem só um CRAS, o que o CRAS faz? ele atendeu tudo. Tudo é o PAIF, SCFV. E aí vem demanda de Ministério Público, Poder Judiciário, a gente traz essa demanda para dentro do PAIF e oferece as mesmas ações do PAIF, então a gente não tem condições, de fato, de trabalhar na violência, na violação, na situação de risco com mais cuidado, com mais qualidade porque você vai inserir nos grupos do PAIF, nas oficinas, no acompanhamento particularizado dentro da proposta do PAIF e fez isso por muito tempo.

Então, a gente dividiu, de fato, primeiro assim: a gente colocou uma técnica no órgão gestor, sozinha, uma assistente social. Mas qual que era a nossa proposta? Olha você fica com a parte burocrática, você vai responder aos ofícios e vai encaminhar para o CRAS atender, então, foi assim a gente começou a dividir.

Até que a gente percebeu que não 'tava' resolvendo, porque a equipe do CRAS ficava angustiada. Porque tem uma situação de violência que a gente nem sabia que tinha acontecido e aí você tinha que trabalhar aquela violência, mas dentro da proposta do CRAS não dava para trabalhar como deveria e a gente conseguiu pensar na equipe. Não é perfeita ainda, mas a gente percebeu que quando de fato tem uma equipe lá – começa a acontecer de fato um trabalho e a gente percebe que o maior mito que existe é que cidade de pequeno porte não tem demanda de média complexidade. Existe essa demanda! O que acontece é que a gente não atendia, a gente atendia como proteção básica. Então, quando você começa a atender, você percebe que tem demanda para acompanhamento ali de meses para você conseguir enfrentar (Trabalhadora municipal B, 2023).

Assim, outra trabalhadora municipal ponderou que a acolhida nos serviços de proteção social básica é uma estratégia de partida para o atendimento da PSE, por considerar que a população conhece os serviços do CRAS e as equipes de referência.

Eu acho que todo município aqui tem isso: quando acontece alguma violação, o usuário cidadão, ele vai no CRAS todo mundo sabe. 'O que é uma proteção social média? ah então eu tenho que ir na fulana? Eu não posso ir lá nas meninas [do CRAS]?' Então, geralmente eu acredito que começa essa proteção, essa acolhida no CRAS. Ali vai encaminhando, mas tem essa dificuldade sim porque assim ninguém sabe que que eu faço lá... os usuários, cidadãos não sabem. Sabem aqueles que atendo e geralmente vem do CRAS (Trabalhadora municipal E, 2023).

Isso não é observado pelas entrevistadas dos demais municípios, que apontaram que não há encaminhamentos expressivos de partida dos serviços do CRAS, muito embora haja maior proeminência de denúncias pelo Disque 100 e outros serviços da rede local.

Eu já trabalhei no CRAS e era porta de entrada mesmo, todo mundo ia lá procurar e a gente, na verdade, até resolvia por lá porque também não tinha alguém no órgão gestor. E hoje eu sinto pouco o CRAS. Eles têm os dias e horários e não é todo dia que eles acolhem, então, o pessoal já vai direto lá na prefeitura porque a cidade é pequena e o órgão gestor está alocado na prefeitura. Então, ou é diretamente ele [cidadão-usuário], ou outro meio é o Conselho Tutelar ou a saúde e saúde encaminha muito para gente. Para falar a verdade, mesmo do CRAS são poucos atendimentos que a gente realiza ou Disque 100. Então, já vem tudo direto para lá e acho, assim, essa demanda conta mais eles procurarem via algumas denúncias. Eu acho que a gente tem bastante criança, estamos com um pouco de crianças acolhidas [...] (Trabalhadora municipal C, 2023).

A gente fala é situação de violência, mas chegou no CRAS, o PAIF precisa acolher essa demanda também, né? Aí, vai lá: 'Isso não é com a gente'. [...] A gente tem muita demanda de criança e adolescente por conta do Conselho Tutelar e idoso por conta do Disque 100 ou demandas espontâneas que as pessoas vão lá pessoalmente. Agora, violência doméstica, é raro aparecer, só se for pelo Disque 100 e, assim, a gente percebe que a delegacia poderia ter esse contato, de encaminhar, mas não há. Então, a violência doméstica contra a mulher, raramente (Trabalhadora municipal B, 2023).

No eixo do debate proposto sobre a integralidade da proteção social a partir da análise das formas de operação interproteções, é preciso assinalar que, mesmo em municípios pequenos, há uma fissura aberta por densos processos burocráticos e administrativos, que inviabilizam abordagens integradas das atenções sociais.

Neste sentido, evidenciamos que as formas de acesso e organização do trabalho refletem as invisibilidades de violências e corroboram para a naturalização de suas expressões no cotidiano dos serviços do SUAS.

Uma das questões apontadas na entrevista coletiva trata-se da incorporação cada vez maior da gestão e operação do Cadastro Único nas unidades de CRAS, descaracterizando o trabalho essencial do PAIF.

É importante destacar também na pesquisa a questão do cadastro único. Eu acho que é um ponto muito desafiador, porque o que eu tenho visto em relação ao CRAS... o que me angustia em relação ao Cadastro único no cotidiano do trabalho e eu vejo que o *Cad* deveria ser uma ferramenta para servir ao SUAS... E hoje eu vejo que parece que os profissionais do SUAS estão servindo ao cadastro, né? Então, assim é como se o CRAS hoje fosse o Cadastro Único... (Trabalhadora municipal B, 2023).

Insta-nos reportar algumas reflexões quanto às potencialidades do Cadastro Único no campo da vigilância socioassistencial e na produção de informações territorializadas das demandas sociais. Contudo, o comando político-administrativo tem sido marcado por uma direção cada vez mais apartada das seguranças sociais afiançadas pelo SUAS, uma vez que caminha em sentido oposto a um dos princípios da Política de Assistência Social, preconizado na LOAS (1993) quanto à premência das necessidades sociais em detrimento das questões de cunho socioeconômico.

O CadÚnico, como um abrangente teste de meios, foi sempre valorizado, ainda que essa direção não seja o reconhecimento de direitos iguais de cidadania e sim uma forma de o Estado agir parcial e focalizadamente. O controle governamental, pautado na desconfiança dos pobres, associou ao CadÚnico uma política de austeridade, colocando regularmente as informações à prova pela comparação com outras bases de dados. Por consequência, provocando punições ao cidadão nos programas que o utilizam (Sposati, 2021, p. 185).

Essa dinâmica persecutória e fiscalizadora incide diretamente nos modos confrontantes de atuação profissional na proteção social básica, na qual a trabalhadora segue traçando aspectos dicotômicos entre si e que atravessam a dimensão relacional quanto à construção de autorrespeito pelos vínculos de cidadania que devem ser produzidos nos serviços socioassistenciais.

Eu acho que a maior qualidade do PAIF é você ter uma relação horizontal com a família, onde ela tem possibilidade de falar a realidade da vida dela, você vai trabalhar com a verdade dela a partir do momento que tem que cruzar dados, a família já não vai te falar a

verdade. Você vai trabalhar com uma falsa verdade, então não existe vínculo, não existe confiança, não existe horizontalidade. O que existe é fiscal de pobre por todos os lados, quem deveria estar protegendo, está só fiscalizando, então, isso vem me angustiando muito, parece que o CRAS perdeu, se perdeu no meio de tudo isso. [silêncio geral por um tempo] A gente vai fazer 20 anos de PNAS, 30 anos de LOAS e parece que estamos regredindo, perdendo a base, as diretrizes... (Trabalhadora municipal B, 2023).

Carnelossi (2022, p. 134) discorre sobre a tendência à robotização da proteção social, ao estudar a implementação, no contexto brasileiro, de benefícios sociais emergenciais durante a pandemia da Covid-19 e assinala que se trata de uma “[...] categoria teórica capaz de representar nossa realidade societária, mediada cada vez mais por TICs interconectadas e presentes no território da formulação e implementação de políticas sociais”. Considera que

[...] essa engenharia institucional é estratégica, inclusive no sentido de contribuir para a centralização político-administrativa, a partir do não uso da rede de proteção social, além de intensificar a burocratização de acesso mediado pela lógica bancária, em detrimento da lógica de proteção social. A exclusão da dimensão relacional no acesso aos direitos sociais empurra milhões de pessoas para um labirinto burocrático, cujo silêncio administrativo produzido compõe o fenômeno típico dos nossos tempos de algocracia (Carnelossi, 2022, p. 149).

Em relação à processualidade do acompanhamento realizado diante das demandas de violações ou violência, observamos diferentes estágios de implementação e que perpassam a questão dos modos de oferta dos serviços no SUAS, formas de organização da rede local, bem como as relações estabelecidas (ou não) com a proteção social básica e que concorrem a processos de capacitação e continuidade das equipes.

A equipe precisa estar mais preparada porque o diálogo do nosso caso existe. Eu não sei se uma pessoa sozinha fazendo dá conta, entende? Então, dá mais relevância para esse serviço no município de pequeno porte. Porque existe! Levanta demandas e depois não consegue cuidar, dar suporte? (Trabalhadora municipal I, 2023).

Diante dos relatos das entrevistadas, elencamos um conjunto de experiências profissionais no cotidiano dos municípios quando da manifestação das violações para

atendimento ou do próprio acompanhamento ofertado, uma vez que as alternativas são criadas a partir das possibilidades da processualidade da atenção social.

A gente vai acompanhando. É porque, na verdade, até hoje a gente não conseguiu desligar totalmente alguém. Porque tá sempre ali: a gente vai acompanhando porque geralmente quem a gente está atendendo tá participando dos grupos do SCFV, do atendimento psicoterapia. Então a gente vai acompanhando se está indo escola (Trabalhadora municipal C, 2023).

[...] Eu sempre tô passando [nos grupos do SCFV] eu tô falando coisas, né? Pode falar com as orientadoras e comigo, né? Enfim, então eles criaram essa 'intimidade' e chegam, mas isso também porque aí fica... vou passar para a média? Ainda não quebrou o vínculo. Porque tem uma técnica na média, mas tem duas técnicas na básica, né? (Trabalhadora Municipal I, 2023).

A gente já teve caso que a gente conseguiu referenciar no CRAS de volta. A gente identificou que não havia mais situação de violação e de violência e a gente conseguiu [...] (Trabalhadora municipal B, 2023).

Podemos observar que há processos de trabalho que monitoram o nível de participação dos usuários nos serviços e nos diferentes serviços da rede local. Ao passo, que a relação de cidadania criada pelo vínculo trabalhador-usuário é potência para visibilização de experiências violadoras e, ainda, processualidade do trabalho pelo referenciamento aos serviços da PSB, sendo indicador de continuidade da atenção social.

Uma experiência chama-nos a atenção pelo componente da operação da PSE a partir da participação das famílias e pessoas atendidas pela equipe de referência, bem como, a capilaridade do atendimento na mobilização da rede e demais serviços em complementariedade à proteção social afiançada. Demonstra-nos ainda a capacidade das equipes em diferenciar os graus de urgência para a intervenção dos serviços e medidas de temporalidade na processualidade do trabalho social.

[...] Porque a gente começa a compreender que tem uma outra complexidade. A equipe para trabalhar diretamente com a violação e a violência, então, por exemplo, quando chega a demanda a gente vai acolher essa família e aí a gente toma esse cuidado para entender, por exemplo: é algo que está acontecendo agora, então, a nossa principal pressa é tentar trabalhar para superar a situação para ela, né? Seja notificar essa violência ou, se for necessário, a questão da escuta especializada para tentar articular com a Delegacia de proteção. Então, a gente [observa]: é agora? É grave? Tem que ser

agora? Daí a gente vai focar no agora (Trabalhadora Municipal B, 2023).

Se é algo um pouco mais tranquilo, a gente começa a articular a rede com mais calma. É a nossa equipe que articula se é necessário discussão do caso, a gente sempre tenta trabalhar na perspectiva de primeiro tentar diálogos individuais de cada política pública, quando a gente percebe que não estamos conseguindo caminhar e todas as políticas estão com dificuldade com aquela mesma família, a gente vê que é a hora de sentar junto. Então a gente marca reunião e em alguns momentos, na grande maioria deles, as famílias também vão para reunião de rede. E aí a gente, nessa reunião de rede, escuta a família. Qual é a demanda que ela tem? E aí, a partir do que a família traz, dificuldade para garantir a proteção daquela criança ou para alguma outra situação, qual foi a situação mais grave, cada política pública oferece e pode oferecer. Então o CRAS vai falar o que pode oferecer, a nossa equipe, o ESF, os agentes de saúde estão juntos. A gente vai oferecendo tudo que pode e pactuando com a família o que ela aceita, por exemplo, na nossa percepção, ela precisa de um atendimento psicológico, mas ela não quer, mas a gente não vai pactuar isso. A gente trabalha primeiro com a sensibilização da importância de tudo isso (Trabalhadora municipal B, 2023).

É muito interessante que, quando a gente chama a família, faz sentido para ela porque ela entende o porquê que tá sendo oferecido; é diferente de sentar os profissionais sozinhos, cada um decidir o que vai ser feito com a família e cada um lá faz o teu trabalho; quando você chama 'Olha, você sabe que é SCFV? Ele é importante porque você tem isso...'. Então ela sai dali entendendo que a saúde vai procurar ela para consulta que ela precisa fazer, que o CRAS vai procurar ela para fazer acolhida para inserir o PAIF e, depois, o serviço de convivência. Então, ela já sai da reunião entendendo o que cada setor, cada política pública tem para oferecer e a gente fica nesse suporte de monitoramento quando a situação é de violência, né? (Trabalhadora municipal B, 2023).

Destrinchar dimensões de processo e estrutura no âmbito da proteção social do SUAS a partir das experiências dos trabalhadores municipais permite-nos desvelar novas demandas de implementação da política pública e de reorganização dos serviços em PP1.

3.3.1 Dois ou mais pontos: nuances do trabalho articulado em redes

Abrimos este subitem pela relevância das contribuições aportadas pelas entrevistadas e que corroboram a análise do caráter intrínseco da intersectorialidade no campo da proteção social integral. Ao mesmo tempo, nos permitem produzir reflexões pormenorizadas das diferenças das realidades postas em análise.

Uma primeira realidade evidenciada foi a fragmentação da atenção na direção de integralidade da proteção social, caracterizada pela comunicação compartimentada, hierarquização de ocupações profissionais e ausência de fluxos estabelecidos entre os diferentes setores que realizam o atendimento nos contextos de proteção social especial.

A criança fala o mesmo problema três, quatro vezes até chegar na solução, isso é ruim para ela, a gente sabe, né? E lá, assim, a gente passa para técnica (PAIF), uma vez na semana que a gente tem a reunião e ela vai encaminhar ou para a saúde ou para o Conselho Tutelar. Aí, a gente já não fica sabendo mais, é só com elas, entendeu? A gente é muito assim... você não consegue fazer muita coisa, nosso serviço é só ali, não sei se resolveu, não temos acesso a nada (Trabalhadora municipal G, 2023).

A nossa realidade eu vejo assim: a gente se reúne todo mês para fazer reuniões de rede, mas a gente vê muito claro o estudo de casos ainda, mas a gente se reúne. E aí uma falha que eu acho que a gente precisar conseguir alinhar é ter claro o que cada setor tá *fazendo*, mas lá é assim, todo mundo faz, então chegou na saúde, a saúde faz, chegou no Conselho [Tutelar], o Conselho que faz e, às vezes, a gente até conversa, mas ele já fez, às vezes, o Conselho, principalmente, ele já fez e depois eles falam pra gente que fizeram. Isso, mas então vai fazendo... tá todo mundo tentando, mas ainda falta um pouquinho de clareza e de contato para poder alinhar e todo mundo ir junto e conseguir começar a criar estratégias. Eu vejo que ainda tá todo mundo fazendo, mas sempre tem uma comunicação, começo de diálogo, mas ainda falta se fortalecer mais (Trabalhadora municipal C, 2023).

Uma segunda nuance dos modos de operação interproteções expressa-se pelo isolacionismo das equipes de proteção social básica, uma vez que a referência não denota a dimensão territorial e o CRAS ainda atua em regime de “plantão social” às necessidades de cunho socioeconômico, bem como busca-se a unidade para resolutividade de situações de diferentes naturezas da vida social, formando-se uma espécie de gargalo da atenção pública à parcela da população mais pobre.

Nessa mesma realidade, o atendimento no âmbito da PSE limita-se ao acionamento pontual da rede, sem estabelecimento de um vínculo prioritário junto aos cidadãos-usuários, perfazendo atividades de caráter orientativo e sem acompanhamento interventivo e processual na realidade social expressada por desproteções sociais especiais.

O apoio das redes... Eu vou falar, mas a gente não tem isso, então vocês falaram: 'a assistência não faz nada, sem ajuda dos outros' e lá nós temos que fazer tudo sem ajuda dos outros, porque tudo é assistência [social].

[...] vai lá no CRAS que eles resolvem, se você for na saúde... 'ah, vai lá no CRAS' que eles resolvem, se você for lá na prefeitura: 'vai lá no CRAS que eles resolvem'. A gente fala o CRAS assim, mas englobando tudo... órgão gestor... é tudo voltado para nós. Pode perguntar para qualquer um, eles têm uma dificuldade muito grande: saúde, educação. Eles não sabem, é tudo direcionado para o CRAS. A gente fala assim: o CRAS, porque é tudo lá! [...] Essa questão de gestão aí, nem a própria gestora da municipalidade sabe. Ela não sabe, mas também é a primeira a mandar ir lá. Não sabe o que acontece, não sabe nada referente a recurso, não sabe nada referente ao serviço, mas 'tem que ir lá porque elas vão dar um jeito de resolver' (Trabalhadora municipal I, 2023).

Uma terceira realidade demonstra o trabalho gradativo de formação de redes intersetoriais, a ponto de estabelecerem protocolos de validação de fluxos de violência. Aponta também que a composição de equipes de referência vão tornando evidentes as demandas de violência e que precisam compor a pauta local no processo de trabalho cotidiano, destacando que

[...] É legal colocar que há alguns anos o município, aos trancos e barrancos, organiza muito para que a gente tenha um alinhamento com todas as políticas públicas. Então, hoje nós temos uma comissão intersetorial, tem representatividade de todas as políticas, né? Pelo menos as políticas de atendimento e, por isso, nós conseguimos evoluir. Há mais de um ano temos discutido a desnaturalização das violências, é pelo movimento mesmo dos funcionários, movimento de tentar provocar no sentido de rede intersetorial (Trabalhadora Municipal F, 2023).

A gente tá num processo agora que a gente publicou um protocolo municipal de notificação e atendimento das violências numa esperança de, de fato, desnaturalizar tudo isso... É responsabilizar os serviços públicos das notificações e trabalhar com a comunidade na questão das denúncias. Faz um ano que a gente tá na construção do protocolo e a gente vem percebendo que o número de situação de violência cresceu demais desde a gente mexeu... Então, situações de abuso aparecendo já extraordinariamente ser muito grande, no índice de abuso sexual que vai aparecendo e outras violações e violências, então, a gente percebe é uma cidade com altos índices de violências e que por muito tempo ninguém via... (Trabalhadora municipal B, 2023).

[...] a gente não consegue falar em proteção social sem falar em rede! Porque a proteção social ela se dá com acesso a todos os direitos. A assistência social pode ser articuladora de tudo isso, mas não é ela que oferece... Penso que temos avançado muito na execução do

trabalho porque a gente consegue articular a rede, mesmo aos trancos e barrancos (Trabalhadora Municipal B, 2023).

3.4 De nós a elos de proteção social: desafios em perspectiva

Observamos, ao examinar a centralidade da proteção social a partir dos modos de operação pelo viés da integralidade entre proteção social básica e especial de média, que, em se tratando de municípios de pequeno porte 1, seria possível apresentar diferentes realidades sociais manifestas na diversidade territorial e nas expressões de demandas de violações de direitos e violências.

Destacamos que a dimensão da atuação da gestão municipal apresentou-se em diferentes momentos das falas das entrevistadas, ao considerar a relevância de se reconhecer a existência de desigualdades sociais no mote da atenção social afiançada pelo SUAS, e que, por vezes, constitui-se de caráter preventivo na visibilização pública das incidências ou expressões de desproteção social especiais.

Quando os trabalhadores, né, começam a pensar 'a gente precisa dessa equipe para atender média!' O que é que o gestor fala? 'Ah, você tem que levantar demanda, então vocês precisam levantar demanda para a gente fazer o serviço acontecer'. E é um mito enorme porque é muito difícil você levantar essa demanda na proteção básica, é muito complicado, então precisa ter, precisa! A partir do momento que funciona esse serviço... vocês de fato vão começar a ver! Lá é uma cidade super pequena e, assim, as coisas que a gente atende ali são assustadoras! (Trabalhadora municipal B, 2023).

Uma outra condicionante de forte debate durante a entrevista grupal refere-se à dimensão de sofrimentos que demandam atenção psicossocial em saúde mental, em relação à qual foram verbalizadas experiências locais, tal como a determinação do Ministério Público para a contratação de médico psiquiatra, a fim ofertar atendimento às demandas locais de saúde mental, haja vista que as vagas de regulação do SUS, para alguns municípios pequenos, estão limitadas a uma pessoa por mês.

Essa questão de saúde mental, uma vez fizemos um estudo, mais de 90% dos casos especiais, eles têm alguma demanda de saúde mental, seja álcool ou droga, ou algum transtorno mental. [...] Não tem situação de violação de direitos que você vai olhar e não tem demandas da saúde mental (Trabalhadora municipal B, 2023).

Os *nós* aventados na apreensão da operação da proteção social no SUAS ganham firmeza quando há o suporte da gestão municipal no reordenamento do trabalho e constituição de equipes de referência. Ao mesmo tempo, as realidades sob exame demonstraram que a construção das redes de proteção social ainda se configuram como desafiadoras, pela carga de processos administrativos apartados ou distanciados dos resultados esperados pela direção social de cidadania.

Devemos afirmar os limites de alcance dos atendimentos de PSE média complexidade e os conflitos quanto à resolutividade das demandas expressas no cotidiano da operação do SUAS municipal.

No que concerne à questão da regionalização da proteção social especial, alguns pontos de atenção foram elucidados pelo grupo de trabalhadoras entrevistadas, que destacamos, a seguir, e que denotam consideração quanto à abordagem de reconhecimento das diversidades regionais e especificidades territoriais.

- A territorialização é componente importante no âmbito da proteção social de média complexidade e exige uma articulação em redes proximais e ajustadas no compartilhamento de responsabilidades, com o intuito de garantir a proteção especial.
- A regulação entre equipes de referência dos municípios com a equipe de um serviço regionalizado, deve atentar-se para modos de articulação que evitem resultar na intensificação das vivências violadoras. O que, por vezes, é possível observar na experiência de regionalização da atenção secundária no SUS, quando da existência de hiatos ou fissuras de comunicação e complementariedade entre níveis da assistência em saúde. Em se tratando dos serviços do SUAS, um desenho descompassado e sem direção integral e integrada pode asseverar as manifestações de desproteção social.
- A lógica da regionalização de medidas socioeducativas em meio aberto demonstra a forma simplória do ente estadual e das diretorias regionais no trato das demandas sociais de violações de direitos ou violência, uma vez que se trata da menor ou inexistente demanda atendida nos municípios e, com a falta de monitoramento efetivo, não há espaços de diálogo sobre possíveis reordenamentos institucionais.

- O deslocamento pendular da população, embora seja uma realidade na região estudada, deve ser apensado de elementos que garantam efetivo transporte e garantia de condições de acesso de forma digna e adequada partindo do chão real e das experiências reportadas por outras políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pôr em exame o conteúdo da política de assistência social e do SUAS em municípios pequenos, a partir da integralidade da proteção social básica e especial em contextos de expressões de violações de direitos ou violências, só foi possível com os *pés descalços em chão de terra batido*. E explicamos que, do campo teórico-metodológico, essas considerações findam um *pedaço* de ciclo da pesquisa e que, pela sua dimensão ético-política, temos, ainda, uma *estrada a percorrer* em decorrência dos achados sinalizados ao longo do estudo.

Uma consideração precípua é que examinar a política pública pelo ponto de vista de seu conteúdo já denota o percurso analítico em que conduzimos este estudo: o reconhecimento de um domínio específico frente às necessidades sociais e que, portanto, tem como eixo alicerçador um elenco de seguranças sociais garantidoras de direitos.

A assistência social, política pública de seguridade social, dever de Estado e direito de cidadania, deve:

- ser estruturada nos três entes federativos e, em cada um deles, manterá um plano, um conselho e um fundo;
- operar integradamente três grandes funções: i) proteção social; ii) vigilância socioassistencial; iii) defesa de direitos;
- alicerçar, aos que dela necessitem, seguranças sociais de acolhida, convívio, sobrevivência, autonomia, renda, apoio em situações de risco social e pessoal, de discriminação por violência, sobretudo, doméstica.

Implantar esse conjunto de orientações implicou, na maioria das vezes, ampliar a capacidade organizacional, estruturadora, operativa do ente estadual, até porque essas medidas se faziam necessárias para que efetivasse o financiamento público (Sposati *et al.* 2022, p. 10).

Sua materialização nacional no SUAS perpassa um conjunto de reordenações institucionais marcadas por lutas coletivas, históricas e ascendentes de atores políticos diversos e contumazes na defesa dos direitos humanos e sociais no Brasil. Ao passo que demandou encarar marcadores conflitantes quanto à ruptura com sua herança assistencialista, clientelista, fragmentada e residual, em um Estado subsidiário aos interesses do capital.

O ponto de partida deste estudo, então, foi a transposição da ideia de homogeneização dos pequenos municípios, pelo desocultamento das diferentes

nuances de desigualdades territoriais, haja vista o processo histórico brasileiro de ocupação violenta dos territórios para espacialização dos interesses da classe dominante pela lógica capitalista.

O que concebemos foi como Calvino (1990), em “As cidades ocultas 1”:

Quem vai a Olinda com uma lente de aumento e procura com atenção pode encontrar em algum lugar um ponto não maior do que a cabeça de um alfinete que um pouco ampliado mostra em seu interior telhados antenas claraboias jardins tanques, faixas através das ruas, quiosques nas praças, pistas para as corridas de cavalos. Aquele ponto não permanece imóvel: depois de um ano, já está grande como um limão; depois, como um cogumelo; depois, como um prato de sopa. E eis que se torna uma cidade de tamanho natural, contida na primeira cidade: uma nova cidade que abre espaço em meio à primeira cidade e impele-a para fora (Calvino, 1990, p. 78).

A cristalização do debate, particularmente quando se trata dos municípios pequenos, permanece sobre o prisma convencional de análise na ação responsiva tão somente do ente estadual – o “tomador de conta dos PP1” – e que, por si só, não desloca força para uma reflexão *de conteúdo* que incida nas requisições alavancadas pelo reordenamento nacional do SUAS, cujos desafios estão postos aos municípios pequenos, quanto ao orçamento exíguo, força de trabalho limitada e dinâmicas populacionais pouco estudadas.

Assim, com lente de aumento, no decorrer da pesquisa, consideramos a integralidade como eixo organizativo do SUAS e alavancamos discussões quanto à sua função de amálgama na própria concepção de proteção social não-contributiva, orientada pela unidade da atenção social e pela totalidade de direitos socioassistenciais.

O que observamos é que, na lógica de oferta de rede de proteção social do SUAS, há duas dimensões: estrutura e processo. Ao considerarmos a instalação de estruturas em municípios pequenos, são reconhecidas as questões limitantes e possíveis barreiras, adensadas pela modalidade de suporte necessários, como um CREAS ou mesmo unidades de serviços de acolhimento institucional. No entanto, quando localizamos a dimensão processual, é possível reposicionar a análise quanto à tipologia de serviços que exigem uma engrenagem de complementariedade, como o PAIF e o PAEFI e, portanto, passíveis de calibragem expansiva nessa contemporaneidade amadurecida do SUAS.

No adensamento do estudo, discorremos que a integralidade no âmbito do SUAS se configura de diferentes formas, à medida que é compreendida como elemento constitutivo da proteção social; modo de realização da oferta socioassistencial; designação da natureza da ação; princípio organizativo; agente articulador de completude da ação. Nesse íterim, suscitamos a discussão da intersectorialidade como elemento imbricado na compreensão da integralidade, seja pela direção de gestão pública democrática ou pelo seu teor ético-político sobressalente.

Essas dimensões postas no estudo consolidaram a defesa da integralidade como componente horizontalizado no SUAS e que converge na compreensão, portanto, de que os cidadãos-usuários devem assumir lugar fulcral como sujeitos históricos e ativos em uma relação viva no *chão-vida* dos territórios.

Desse modo, no decurso da pesquisa, adentramos na discussão sobre território e sobre a matriz de territorialização do SUAS, para compor o eixo de análise aproximativa com as dinâmicas reais de municípios pequenos, sustentadas pelas dimensões relacionais manifestadas no *território usado* e como uma categoria *não desmanchada*, pelo que aportamos em Milton Santos (1999).

A construção de novos mapas implica, por sua vez, a clareza sobre a realidade que vive a sociedade brasileira, sua história marcada pelo elitismo e pela exclusão social, em que a cidadania para todos precisa ser reinventada, o que transforma o cotidiano da maioria de sua população em uma luta constante contra verdadeiros enclaves de discriminações, preconceitos, exclusões. Uma topografia social complexa a ser considerada (Koga, 2013, p. 23).

Defendemos, na trilha estudada, a construção de confluências entre territorialidades e ruralidades para estimular novos olhares às relações de avizinhamiento em contextos de interlocução de municípios pequenos, na oferta de proteção social regionalizada.

Não obstante, (mais) este estudo demonstrou que, na particularidade paulista, a descentralização intrarregional pelas DRADS, não garante autonomia institucional de composição de redes territoriais, caracterizando uma força descomunal e verticalizada, engessando a atuação dos agentes públicos estaduais e permanecendo um mecanismo de entrada/saída por brechas institucionais, o que acaba por pensar

os trabalhadores e gestores em modelos mínimos e exauridos de uma gestão pública autoritária.

Souza (2015), ao estudar os sentidos da regionalização intraestadual na gestão do SUAS no Estado de São Paulo, concluiu que

No conjunto da ação de gestão estadual de SEDS, as DRADS têm exercido, com predomínio, função político-administrativa de articulação entre interesses regionais e interesses dominantes na sede. O modelo de territorialização da abrangência de cada DRADS registra um certo atraso quanto à organização territorial do próprio estado de São Paulo. [...] Sua estrutura na organização da gestão estadual do SUAS deveria seguir padrões de responsabilidades, compromisso ético-político com a gestão pública do SUAS. Este direcionamento ampliaria as funções da gestão estadual na qualidade cooperativa, no cofinanciamento de serviços de proteção social básica e de proteção social especial, além dos benefícios eventuais. Apresenta-se como necessária uma transformação na organização administrativa e nas relações definidas para a gestão regional do SUAS afeta às DRADS (p. 193).

Em se tratando da gestão estadual, é possível concluir que ocupa um lugar de *não-lugar*, no qual secundariza o SUAS dentre as difusas e dispersas ações sob sua responsabilidade, explicitando um “labirinto burocrático” – termo cunhado pela jornalista Sara Mesa (2019)¹. Podemos relacioná-lo, neste estudo, por se tratar de um modo de conjugar o silêncio institucional com os interditos e as restrições legais, nos quais diferentes atores sociais emudecem na artimanha da negação do direito e do processamento por emboscada dos cidadãos-usuários.

Um outro campo suscitado neste estudo é considerar que a regionalização da proteção social especial tem cenário plausível, ao tomar, como ponto de partida, a construção de um modelo relacional entre as pessoas e os territórios, de modo a exprimir as urbanidades e ruralidades que constituem especificidades de realidades e particularidades miúdas dos municípios pequenos.

Dessa forma, temos como conclusivo que

Trazer à tona as ruralidades brasileiras e sua distribuição territorial permite evidenciar a importância das particularidades socioterritoriais e, ao mesmo tempo, os desafios que tais particularidades significam para o acesso dessas populações aos direitos sociais. É nesse sentido que se enfatiza [...] o movimento em torno da gestão que tenha o chão

¹ MESA, Sara. **Silêncio administrativo**: la pobreza en el labirinto burocrático. Barcelona: Anagrama, 2019.

como ponto de partida e não somente de chegada das políticas sociais (Arregui; Koga, 2018, p. 86).

Por constituir responsabilidade necessária ao ente estadual a produção de estudos e subsídios diagnósticos para leitura crítica da realidade, no decorrer da pesquisa documental, identificamos que os sistemas de informações e monitoramento de gestão do SUAS federal, estadual e – quiçá – municipal, capturam, de forma parcial e fragmentada, quando não homogeneizadora, os dados de municípios de pequeno porte no que tange às expressões de demandas de proteção social especial.

Dessa forma, a questão dos dados é central para fortalecer a PSE em pequenos portes e o que ocorre é que, atualmente, os municípios utilizam, mensalmente, o Registro Mensal de Atendimentos de CRAS e de CREAS para sistematização de informação ao MDS. Todavia, o elenco de municípios estudados, que possuem equipes nos atendimentos de PSE média complexidade, organizam suas informações em relatórios mensais para subsídio local, sem retroalimentação de sistemas estaduais ou federal para além das informações dos atendimentos de MSE.

Os RMA CRAS consolidam informações referentes a membros em situação de trabalho infantil, acolhimento institucional, medida socioeducativa quando se trata de novas famílias inseridas em acompanhamento no PAIF. Já o RMA CREAS abrange especificamente os serviços ofertados diretamente na unidade municipal ou territorial.

Entretanto, o que ficou demonstrado, na entrevista coletiva, é que a coleta de informações em medidas socioeducativas está relacionada, por óbvio, à prestação e oferta dos atendimentos desse serviço e à realidade de PP1:

Essa lógica também de ter um técnico de medida socioeducativa é coisa de quem não conhece a realidade, né? A DRADS fala isso de uma forma simplória: 'ah! mas o que exige é para medida socioeducativa'. É a menor demanda que a gente tem é a medida. A gente tem um adolescente [...] (Trabalhadora municipal B, 2023).

No que concerne ao ente estadual, não há apuração de expressões de desproteção social em contextos de violações de direitos ou violências. O que nos chama a atenção é que, como apontamos ao longo deste estudo, embora a concentração populacional seja menor, o número de municípios com até 20 mil habitantes alcança 69,3% no espalhamento territorial brasileiro e a dinâmica dos atendimentos que chegam às portas das unidades faz com que não sejam

destrinchados em mecanismos de informações transparentes ou que acolham as especificidades dessas incidências em municípios sem CREAS.

No entanto, identificamos que o Censo SUAS – Gestão Municipal, constituído como um registro administrativo anual, abarca questões ligadas à presença de população em situação de rua, imigrantes e/ou refugiados, ações estratégicas em contextos de trabalho infantil, fluxos municipais de notificação compulsória de violências, formas de registro das situações identificadas e levanta, ainda, informações referentes às medidas socioeducativas, bem como apura informações sobre diferentes públicos em serviços de acolhimento institucional ou alojamento provisório.

Um outro grupo de informações que pode exprimir essas demandas de atenção social refere-se àquelas que, incluídas no Sistema de Informação de Serviços de Convivência – SISC, caracterizam-se por situações prioritárias² no âmbito do público atendido nos SCFV, conforme Resolução CNAS nº 01/2023. Essas informações não estão publicizadas e postas em discussão e, então, a pergunta que permanece: *do ponto de vista dos dados oficiais coletados nas situações prioritizadas e atendidas em SCFV, quais incidências de violações já estão manifestas na rede de serviço de convivência?*

É assertivo afirmar que houve expansão da rede de proteção social básica com o advento do SUAS nacional, ao passo que, em municípios pequenos, a força característica do convívio social está na oferta de SCFV, tendo uma capilaridade significativa no arranjo local.

Ocorre que, nos limites deste estudo, capturamos nuances das expressões das demandas especiais em SCFV e suas barreiras interventivas, no sentido de não incorporar a dimensão de extensividade da proteção social.

² Segundo a Resolução CIT nº 01/2013 e a Resolução CNAS nº 01/2013, considera-se público prioritário para o atendimento no SCFV crianças e/ou adolescentes e/ou pessoas idosas nas seguintes situações: a) em situação de isolamento; b) trabalho infantil; c) vivência de violência e/ou negligência; d) Fora da escola ou com defasagem escolar superior a 2 (dois) anos; e) Em situação de acolhimento; f) em cumprimento de medida socioeducativa em meio aberto; g) egressos de medidas socioeducativas; h) situação de abuso e/ou exploração sexual; i) com medidas de proteção do ECA; j) crianças e adolescentes em situação de rua; l) vulnerabilidade que diz respeito às pessoas com deficiência. A Comissão Intergestores Tripartite (CIT) pactuou e o CNAS deliberou que o Piso Básico Variável é dividido em dois componentes, a saber: o componente fixo e o componente Variável (PBV) e o componente II é para a indução de atendimento ao público prioritário. Nesse sentido, definiu-se uma meta de atendimento para a inclusão dos usuários identificados nas situações prioritárias de 50% da capacidade de atendimento do município e Distrito Federal (MC, 2022, p. 73).

[...] a gente acaba pegando toda a demanda da cidade e acaba não dando ouvido à demanda que realmente precisa: que é daquela criança que está sofrendo abusos, sofrendo violação, violência dentro da casa dela, porque a gente sobrecarrega tudo aquilo e o que realmente a gente está ali para fazer a gente não consegue fazer (Trabalhadora municipal H, 2023).

Podemos concluir que reduzir a leitura das expressões de demandas especiais de desproteção social pela régua de corte populacional, no âmbito do SUAS, é de reiterar as invisibilidades do real e naturalizar a fisiologia das desigualdades sociais – mote da proteção social-não contributiva. E, ainda, ao não desvelar as camadas sociais e territoriais ocultas não reparamos nos danos humanos e, sobretudo, não alcançamos uma processualidade preventiva em seu campo público específico.

A realidade miúda explorada neste estudo possibilitou-nos compreender as heterogeneidades dos municípios de pequeno porte, suas discrepâncias e similitudes de operação, especialmente a relação entre básica e especial de média complexidade, explicativas da dimensão de integralidade em tela.

Nos municípios estudados, observamos diferentes nuances territoriais e dinâmicas de operação da proteção social do SUAS para explicitar a processualidade da atenção social a partir das possibilidades dadas nas realidades de municípios PP1 e as estratégias para atendimento às demandas de violências invisibilizadas e naturalizadas na sociedade.

Demonstramos que há realidades isolacionistas e generalistas da função de unidade de CRAS na proteção social básica implementada e o caráter acessório da média complexidade, sem um contorno institucional complementar e certo. Assume-se a existência de demandas especiais, contudo, há incipiente compreensão das responsabilidades específicas do SUAS e, portanto, do campo interventivo. Aqui, os cidadãos-usuários são vistos a partir de uma *visão míope da atenção social*.

Evidenciamos um outro aspecto da realidade, quando da compartimentação de funções, hierarquização da ocupação entre maior e menor relevância interventiva e fragmentação da realidade por sobreposição das ações municipais. Admite-se a presença de demandas especiais compreende as responsabilidades específicas do SUAS, mas possui baixa autonomia articuladora de redes locais, apontando para diferentes direções e pulverização em ações conflitantes. Nesses casos, os cidadãos-usuários são vistos a partir de uma *visão estrábica da atenção social*.

Uma outra evidência apreendida considera a concepção de proteção social não-contributiva ancorada às necessidades sociais e, embora haja limitadores de gestão político-institucionais, guiam-se pelo interesse e demandas sociais apresentadas pelos cidadãos-usuários. Assume-se a presença de situações de violações e violências como expressões de desigualdades sociais. Reconhecem a intersetorialidade como chave da atuação em rede e combinam modalidades participativas junto ao público atendido. Aqui, nos parece, os cidadãos-usuários são vistos a partir de uma *visão ampliada da atenção social*.

Sabemos que dimensões ético-políticas, que consideram as respostas de proteção social reconhecidas pelos cidadãos-usuários, não foram recuperadas neste estudo, traçando seus limites de campo analítico. Nesse sentido, entendemos que é preciso avançar na dimensão da equidade rural-urbana para iluminar experiências vividas pelas/nas ruralidades brasileiras.

Outro aspecto que sustentamos, voltados para futuros estudos, refere-se ao enquadre de análise que incorpore as (in)visibilidades de gênero, raça e etnias que interseccionam as expressões de desproteção social no âmbito do SUAS.

Como bem nos apontou uma das entrevistadas: “o caminho é muito longo pela frente ainda, né?” (Trabalhadora municipal H, 2023).

Por fim, defendemos, neste estudo, que há demandas de proteção social especial em municípios pequenos e que devem ingressar nas pautas do SUAS, a fim de avançarmos nos processos de sua implementação, cofinanciamento e compreensão das tipologias de serviços socioassistenciais a serem avaliados nessas realidades heterogêneas.

Ao mesmo tempo, isso não significa negar a urgente necessidade de reclamar quanto às sucessivas omissões do ente estadual na oclusão do debate acerca da regionalização da proteção social especial e no precário arranjo institucional que nega as expressões de violência no conjunto de municípios PP1. E, sobre isso, queremos demarcar que a instalação de CREAS regional deve ser resultante de um processo gradativo, coletivo e político de conhecimento das realidades intraestaduais e compreensão de dinâmicas a partir de estudos e diagnósticos socioterritoriais, cujos dados não se pasteurizem em mapas ou planilhas estatísticas, mas que incorporem as lentes dos diferentes atores sociais numa arena dialógica e tensionada pelo dever público de universalização da proteção social não-contributiva. Nesse sentido,

tomamos as palavras da professora Sposati: “não podemos trabalhar dentro da história do que é permitido, nós temos que trabalhar sobre o que é necessário. E fazer realmente o confronto do que é necessário e do que é possível” (2023).

Inté mais!

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, D. E. S.; OLIVEIRA, R. C. O desafio de constituir narrativas e memórias – as aberturas para as singularidades dos usuários-guia. *In: MERHY, E. E.; BADUY, R. S.; SEIXAS, C. T.; ALMEIDA, D. E. S.; SLOMP JÚNIOR, H. (org.). Avaliação Compartilhada do Cuidado em Saúde: surpreendendo o instituído nas redes.* Coleção Políticas e Cuidado em Saúde. Rio de Janeiro: Hexis, 2016, v.1, p.163-167. Disponível em: <https://editora.redeunida.org.br/wp-content/uploads/2021/05/Livro-Políticas-e-Cuidados-em-Saude-Livro-1-%E2%80%93-Avaliacao-Compartilhada-do-Cuidado-em-Saude-Surpreendendo-o-Instituido-nas-Redes.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.
- ARREGUI, C. C. Una mirada crítica sobre la evaluación y el uso de información en las políticas Sociales *In: SOTO, Silvia Fernández (org.). Estado y políticas sociales: los programas de transferencia de renta condicionada en el proceso de hegemonia en América Latina.* Buenos Aires: Espacio Editorial, 2017.
- ARREGUI, C. C. Pesquisa como princípio e condição para a construção de conhecimento e para o trabalho profissional. *In: ARREGUI, C. C.; KOGA D. (org.). Construção de conhecimentos em serviço social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias.* São Paulo: EDUC, 2021.
- ARREGUI, C. C.; KOGA, D. Pesquisa e avaliação no campo das políticas sociais: debate sobre escalas teórico-metodológicas. GOIS, D. A. de. (org.). **Famílias e trabalho social: trilhando caminhos no serviço social.** Campinas/SP: Papel Social, 2018.
- ARREGUI, C.; KOGA, D. H. U.; DINIZ, R. A. D. Dinâmicas socioterritoriais e práticas profissionais: entre chãos e gestão. **Revista de Políticas Públicas**, n. 22, 2018. p. 1407-1430. Disponível em: <http://cajapio.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9872>. Acesso em: 18 set. 2023.
- ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: <http://hdl.handle.net/11449/211306>. Acesso em: 18 set. 2023.
- ARREGUI, C. C.; KOGA, D (org.). **Construção de conhecimentos em serviço social: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias.** São Paulo: EDUC, 2021.
- BACELAR, T.; BITOUN, J.; MIRANDA, L. I. B. de. As ruralidades brasileiras e os desafios para o planejamento urbano e regional. *In: Anais do XVI ENANPUR: espaço, planejamento e insurgências*, v. 16, n. 1. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <https://anais.anpur.org.br/index.php/anaisenapur/article/view/2366> Acesso em: 20 set. 2023.
- BARROCO, M. L. S. **Ética e Serviço Social: fundamentos ontológicos.** 3. Ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2006. 213 p.

BEHRING, E. R. Ofensiva ultraneoliberal no capitalismo em crise no Brasil e no mundo. **Revista Libertas**, Juiz de Fora, v. 23, n.1, 2023, p. 10-22. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/41383/25969>. Acesso em: 22 set. 2023

BERWIG, S. E. **Os trabalhadores do SUAS: regulação e resistência em tempos de reforma do estado brasileiro**. 2018. 216f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/8400>. Acesso em: 18 set. 2023.

BONETTI, D. A. *et al.* **Serviço Social e ética: convite a uma nova práxis**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

BOURGUIGNON, J. A. A centralidade ocupada pelos sujeitos que participam das pesquisas do Serviço Social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 302-312. Jul./dez. 2008. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/4830>. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 18 set. 2023.

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

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2005. Disponível em <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB-RH anotada e comentada**. Brasília: MDS, 2011. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica** – NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas do PAIF**: o serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF, segundo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. v. 1. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas do PAIF**: o serviço de proteção e atendimento integral à família – PAIF, segundo a tipificação nacional de serviços socioassistenciais. v. 2. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_1.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CAPACITASUAS. **Assistência social**: política de direitos à seguridade social. Caderno 1. Brasília: MDS, 2013a. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitasUAS_Caderno_1.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CAPACITASUAS. **Proteção de assistência social**: segurança de acesso a benefícios e serviços de qualidade. Caderno 2. Brasília: MDS, 2013b. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitasUAS_Caderno_2.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. CAPACITASUAS. **Vigilância socioassistencial**: garantia do caráter público da política de assistência social. Caderno 3. Brasília: MDS, 2013c. 124p. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/CapacitasUAS_Caderno_3.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação nacional de serviços socioassistenciais**. Brasília: MDS, 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS 10. Diversidade no SUAS**: realidade, respostas, perspectivas. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/Suas10Anos_2015.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Produto 3**. Documento técnico orientador para subsidiar o seminário nacional sobre trabalho social com famílias na PNAS à luz das avaliações sobre a produção acadêmica na área da Assistência Social e a produção institucional do MDS sobre trabalho social com famílias realizadas nos produtos anteriores. Brasil, 2015. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Produto%203%20-%20TSF_MIOTO.pdf. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **Concepção de convivência e fortalecimento de vínculos**. Brasília: MDS, 2017. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/concepcao_fortalecimento_vinculos.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

BRONZO, C. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. **PPP: Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, N. 35, 2010. p. 119-159. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/200>. Acesso em: 25 set. 2023.

CALVINO, I. As cidades invisíveis. [Le città invisibili, 1972]. Tradução Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. Disponível em: <https://www.escolahenriquemedina.org/bibdigital/index.php?page=13&id=270&db=>. Acesso em: 24 set. 2023.

CAMPOS, G. W. Equipes de referência e apoio especializado matricial: um ensaio sobre a reorganização do trabalho em saúde. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 4, n. 2, p. 393-404, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/BLy9snvLVLbQRcZCzgFGyyD/>. Acesso em: 18 set. 2023.

CARNELOSSI, B. C. N. **Segurança de renda**: direito de proteção social do cidadão brasileiro. 2017. 176f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. Disponível em: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/17646/1/Bruna%20Carnellosi.pdf>. Acesso em: 21 set. 2023.

CARNELOSSI, Bruna C. Robotização da proteção social: impactos e desafios à atuação profissional do assistente social. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 144. São Paulo: Cortez Editora, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ssoc/a/kmbRg6JmVGWvm7T4rWyg4GK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2023.

CECÍLIO, L. C. de O. As necessidades de Saúde como conceito estruturante na luta pela integralidade e equidade na atenção em saúde. *In*: **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde**. PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. (org.). Rio de Janeiro: UERJ, IMS: ABRASCO, 2009. p. 117-130.

CHAUÍ, M. **Brasil**: Mito fundador e sociedade autoritária. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020. Disponível em: <https://www.unijales.edu.br/library/downebook/id:470>. Acesso em: 20 set. 2023.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **10 direitos socioassistenciais**. Brasília: 2005. Disponível em: <https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/CNAS-10-direitos-socioassistenciais.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 31, de 31 de outubro de 2013. Aprova princípios e diretrizes da regionalização no âmbito do Sistema Único de Assistência Social. Brasília, **Diário Oficial da União**, 1 nov. 2013.

Disponível em:

https://www.blogcnas.com/_files/ugd/7f9ee6_e74c72327f9e483891123fa06bb97224.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

COLIN, D. R. A.; PEREIRA, J. M. F. Gestão integrada de serviços, benefícios e transferência de renda: alguns apontamentos sobre a experiência brasileira. *In*: CRUS, J. F. da *et al.* **Coletânea de artigos comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2013. 248 p.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R. *et al.* (org.). **O sistema único de assistência social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. ver. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou bem-estar? **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/wMXBqGcc6RRfyvLXFpC6hRm/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2023.

CRUZ, E. Integralidade do SUAS na relação entre estado e sociedade civil: ética e estética da política. *In*: GRILLO, C. de. F. *et al.* **SUAS conexões: a integralidade da proteção da assistência social**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal / UFMG, 2020. p. 68-72. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2021/SUASS/suas-conexoes-_a-integralidade-da-protecao.pdf. Acesso em: 29 ago. 2023.

CUNHA, E. S. M. A Integralidade no Sistema Único de Assistência Social: entre o dito e o feito. *In*: GRILLO, C. de. F. *et al.* **SUAS conexões: a integralidade da proteção da assistência social**. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal / UFMG, 2020. p. 16-25. Disponível em: https://prefeitura.pbh.gov.br/sites/default/files/estrutura-de-governo/smasac/2021/SUASS/suas-conexoes-_a-integralidade-da-protecao.pdf. Acesso em: 29 ago. 2023.

DRAIBE, S. M. Proteção e insegurança sociais em tempos difíceis. **Caderno de Pesquisa**, Campinas, n. 65, Núcleo de estudos de Políticas Públicas – NEPP, Unicamp. 2005. Disponível em: <https://www.nepp.unicamp.br/biblioteca/periodicos/issue/view/26/CadPesqNepp65>. Acesso em: 2 set. 2023.

FALEIROS, V. de P. O serviço social no cotidiano: fios e desafios. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 120, p. 706-722, out./dez. 2014.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/XrdJnS7BXrFDxY4V3mG6yqj/?format=pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

FERREIRA, S. S. **Educação permanente no sistema único de assistência social: gestão democrática para uma ética pública**. 2015. 186f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível

em:

<https://sapiencia.pucsp.br/bitstream/handle/17749/1/Stela%20da%20Silva%20Ferreira.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

FERREIRA, S. da S.; TORRES, A. S. Participação como foco de aprendizagem na educação permanente no Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social em Revista**, v. 20, n. 1, p. 215–232, jul.dez. 2017. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/32216>. Acesso em: 15 set. 2023.

FORTI, V.; GUERRA, Y. (org.). **Ética e direitos**: ensaios críticos. 4. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FORTSUAS. **Carta de princípios e funcionamento do FORTSUAS**. Aprovada em plenária. Fernandópolis, 2019.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Anuário brasileiro de segurança pública**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 380 p. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2021/10/anuario-15-completo-v7-251021.pdf>. Acesso em: 16 set. 2023.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Nota Técnica**: Violência doméstica durante a pandemia de Covid-19. 2. ed. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2020. 14 p. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2020/06/violencia-domestica-covid-19-ed02-v5.pdf>. Acesso em: 19 set. 2023.

GIL, A. C. **Como classificar as pesquisas?** Disponível em https://www.academia.edu/16134758/COMO_CLASSIFICAR_AS_PESQUISAS_1 . Acesso em: 20 set. 2023

GOMES, M. R. C. de S. **Nacionalização da política de assistência social e governos estaduais no Brasil**: o caso do estado de São Paulo. 2008. 329f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/17897>. Acesso em: 18 set. 2023.

GUIMARÃES, E. F. G. **O processo de implementação do SUAS**: um estudo sobre o trabalho desenvolvido pelos CRAS no noroeste paulista. Curitiba: CRV, 2017.

HOFFMANN, R.; OLIVEIRA, F. C. R. de O. O emprego e a renda no setor sucroalcooleiro no Estado de São Paulo. *In*: CORTEZ, L. A. B. (coord.). **Bioetanol de cana-de-açúcar**: P&D para produtividade e sustentabilidade. São Paulo: Blucher, 2010. p. 255-269. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/321051040_O_emprego_e_a_renda_no_setor_sucroalcooleiro_no_estado_de_Sao_Paulo. Acesso em: 15 set. 2023.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Políticas sociais: acompanhamento e análise n. 30. Brasília/DF: 2023, 47 p. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/12247>. Acesso em: 21 set. 2023.

JACCOUD, I. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. *In*: Brasília; Unesco; **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: MDS, Unesco, 2009. p. 57-86. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf. Acesso em: 25 set. 2023.

JAVCHELOVITCH, M. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 56. São Paulo: Cortez Editora, 1988, p. 34-49.

JUNQUEIRA, L. A. P. **Articulações entre o serviço público e o cidadão**. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Santiago, Chile. Disponível em: <https://silo.tips/download/articulaoes-entre-o-servio-publico-e-o-cidadao>. Acesso em: 18 set. 2023.

KOGA, D. O território para além das medidas e conceitos: a efetivação na Política de Assistência Social. *In*: KOGA, D.; GANEV, E.; FÁVERO, E. **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2009. p. 41-51.

KOGA, D. **Medidas de cidades**: entre territórios de vida e territórios vividos. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2011. 331 p.

KOGA, D. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. *In*: **Senac SP - Metodologias Participativas no Trabalho Social**. São Paulo: 2013. [material de apoio curso].

KOGA, D. Dinâmica socioterritorial e políticas de proteção social. *In*: **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1. Vitória/ES, 2018. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/abepss/article/view/22068>. Acesso em: 24 set. 2023.

KOGA, D.; DINIZ, R. **Desigualdades socioterritoriais**: dobraduras entre o luto e a luta no cotidiano pandêmico. *In*: COSTA, L. C. da; PREUSS, L. T.; SCHEFFER, S. M. **Seguridade Social, territórios e pandemia**: desafios da (des)proteção social no Brasil e na Argentina. Guarapuava: Unicentro, 2022. p. 135-156.

KOGA, D.; NAKANO, K. Perspectivas territoriais e regionais para políticas públicas brasileiras. **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 85. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p. 98-108.

LIMA, T. C. S. de; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**, Florianópolis, v. 10, p. 37-45, 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/HSF5Ns7dkTNjQVpRyvhc8RR/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2023.

LOBATO, L. de V. C. Dilemas da institucionalização de políticas sociais em vinte anos da Constituição de 1988. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 14, p. 721-730, 2009. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/csc/a/kbngJ8pQNvCs7ThF9Krr9Qs/?format=pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

LOPES, M. H. C. O tempo do SUAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p. 76-95.

MARQUES, R.; DINIZ, R. Decifrando o acesso a direitos a partir das experiências nos territórios de vivência. *In*: ARREGUI, C.; KOGA, D. (org.). **Construção de conhecimentos em serviço social**: entre periferias, territorialidades, narrativas, experiências e cartografias. São Paulo: EDUC, 2021, p. 85-110.

MC. Ministério da Cidadania. **Perguntas frequentes**: Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos. Brasília/DF, 2022. 234 p. Disponível em: https://www.gov.br/mds/pt-br/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/publicacoes/perguntas_frequentes_SCFV_2022.pdf. Acesso em: 23 set. 2023.

MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Documento técnico orientador para subsidiar o seminário nacional sobre trabalho social com famílias na PNAS à luz das avaliações sobre a produção acadêmica na área da Assistência Social e a produção institucional do MDS sobre trabalho social com famílias realizadas nos produtos anteriores**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/TrabalhoSocialcomFamilias.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

MDS. **Censo SUAS**: CRAS 2019. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index2.php>. Acesso em: 18 set. 2023.

MERHY, E. E. *et al.* **O trabalho em saúde**: olhando e experienciando o SUS no cotidiano. São Paulo: Hucitec, 2003.

MERHY, E. E. *et al.* **Avaliação compartilhada do cuidado em saúde**: surpreendendo o instituído nas redes. Rio de Janeiro: Hexis, 2016. 448 p.

MERHY, E. E.; GOMES, M. P. C.; SILVA, E.; SANTOS, M. F. L.; CRUZ, K. T.; FRANCO, T. B. Redes Vivas: multiplicidades girando as existências, sinais da rua. Implicações para a produção do cuidado e a produção do conhecimento em saúde. **Revista Divulgação em Saúde para Debate**. Rio de Janeiro, n. 52, p. 153-164, out. 2014. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/lil-774076>. Acesso em: 18 set. 2023.

MERHY, E. E. *et al.* Redes Vivas: multiplicidades girando as existências, sinais da rua. Implicações para a produção do cuidado e a produção do conhecimento em saúde. **Revista Divulgação em Saúde para Debate**, n. 52. Rio de Janeiro: CEBES, 2014. p. FÓRUM. Disponível em: <https://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2014/12/Divulgacao-52.pdf>. Acesso em: 23 set. 2023.

MESTRINER, M. L. **O estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. ed. 21. Petrópolis: Vozes, 2002.

MOTA, A. E. S.; AMARAL, A. S. do. Serviço Social Brasileiro: cenários e perspectivas no ano 2000. *In*: MOTA, A. E. S.; AMARAL, A. S. do. (org.) **Cenários, contradições e pelepas do Serviço Social Brasileiro**. São Paulo: Cortez Editora, 2016. p. 15-26.

MUNIZ, E. SUAS e os serviços socioassistenciais. **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 88. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p. 139-159.

MUNIZ, E. Equipes de referência no SUAS e as responsabilidades dos trabalhadores. *In*: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília/DF: MDS, 2011. p. 87-121.

NAKANO, K. O planejamento e a gestão territorial no Brasil: entre o tecnocratismo e o direito à cidade. *In*: KOGA, D.; GANEV, E.; FÁVERO, E. **Cidades e questões sociais**. São Paulo: Terracota, 2009. p. 53-67.

NOZABIELLI, S. L. **Entre permanências e mudanças: a gestão municipal da Política de Assistência Social na Região de Sorocaba (SP)**. 2008. 410f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/17897>. Acesso em: 18 set. 2023.

NERY, V. B. **O trabalho de assistentes sociais e psicólogos na política de assistência social: saberes e direitos em questão**. 2009. 276f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/handle/handle/17987>. Acesso em: 18 set. 2023.

NERY, V.; GOMES, M. do R. C. de S. CREAS: da identidade atribuída à identidade construída. **Revista Gestão Social**, n. 2. Brasília: FONSEAS, 2013. p. 18-27. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Revista/Revista-FONSEAS-GESTAO_SOCIAL_edicao2.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

NETTO, J. P. Introdução ao Método da Teoria Social. *In*: **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasil: CFESS, 2009. p.1-37. Disponível em: https://www.poteresocial.com.br/livro_para_download-servico-social-direitos-sociais-e-competencias-profissionais/. Acesso em: 18 set. 2023.

OJIMA, R.; JR., E. M.; PEREIRA, R. H. M.; SILVA, R. B. da. O estigma de morar longe da cidade: repensando o consenso sobre as “cidades-dormitório” no Brasil. **Cadernos Metrópole**, v. 12, n. 24, 2011. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5896>. Acesso em: 24 set. 2023.

ONDH. **Relatório 2019**: Disque Direitos Humanos. Brasília: Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/disque-100/relatorio-2019_disque-100.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

PALOTTI, P. L. de M.; COSTA, B. L. D. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/3CrKzYvyxwCC9FMtd3mK9Tv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2023.

PEREIRA, I. de S. M.; KOGA, D. A perspectiva territorial no SUAS a partir dos trabalhadores de Niterói (RJ). **Temporalis**, v. 20, n. 39, p. 70-85, 2020. Disponível em <https://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/28560>. Acesso em: 18 set. 2023.

PEREIRA, P. A. P. Proteção social contemporânea: cui prodest? **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 116. São Paulo: Cortez Editora, 2013. p. 636-651. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/DSgvNQnNyK3fNkJYcv8VTQr/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 5 set. 2023.

PEREIRA, P. A. P. A intersetorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética. *In*: MONNERAT, N. L. T. de A.; SOUZA, R. G. de. **A intersetorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas/SP: Papel Social, 2014. p. 21-39.

PINHEIRO, R.; MATTOS, R. A. de (org.). **Os sentidos da integralidade na atenção e no cuidado à saúde**. Rio de Janeiro: UERJ, IMS: ABRASCO, 2006. 184p.

RAICHELIS, R. *et al.* **O sistema único de assistência social no Brasil**: disputas e resistências em movimento. São Paulo: Cortez, 2019.

RAICHELIS, R.; ARREGUI, C. C. O trabalho no fio da navalha: nova morfologia no Serviço Social em tempos de devastação e pandemia. **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 140. São Paulo: Cortez Editora, 2021. p. 134-142.

REDE PENSSAN. **II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da COVID-19 no Brasil**. Relatório final. Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar – PENSSAN. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert/Rede PENSSAN, 2022. 112 p. Disponível em: <https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>. Acesso em: 17 set. 2023.

SALVADOR, E. S. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 130. São Paulo: Cortez Editora, 2017. p. 426-446.

SANTOS, M. **O Espaço do Cidadão**. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, M. O Dinheiro e o Território. **GEOgraphia**, v. 1, n. 1, p. 7-13, 9 set. 2009. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13360>. Acesso em: 20 set. 2023.

SANTOS, R. dos. Política social e famílias: a difícil arte da superação da autoimagem familiar. **Em pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea**, n. 42, 2017. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/39405>. Acesso em: 20 set. 2023.

SARAMAGO, J. **Ensaio sobre a cegueira**. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

SAWAIA, B. (org.). **As artimanhas da exclusão**: Análise psicossocial e ética da desigualdade social. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SAWAIA, B.; ALBUQUERQUE, R.; BUSARELLO, F. R.; PURIN, G. T. (org.). **Afeto & violência**: lugares de servidão e resistência. Embu das Artes: Alexa Cultural; Manaus: EDUA, 2020.

SEDESE. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social. **Caderno de Orientações**: nas trilhas da regionalização da proteção social especial em Minas Gerais. Minas Gerais: SEDESE, 2018. Disponível em: <https://blog.social.mg.gov.br/wp-content/uploads/2021/01/Caderno-de-Orienta%C3%A7%C3%B5es-nas-Trilhas-da-Regionaliza%C3%A7%C3%A3o-da-Prote%C3%A7%C3%A3o-Social-Especial-em-Minas-Gerais-.pdf>. Acesso em: 2 set. 2023.

SEDS. **Conhecendo o Território Paulista**: Diagnóstico Socioterritorial. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Social, 2019. Disponível em: https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/conhecendo-territorio-paulista_vigilancia-socioassistencial_seds.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

SEDS. Secretaria de Desenvolvimento Social. **Conhecendo o Território Paulista**: Diagnóstico Socioterritorial. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Social, 2019. 112 p. Disponível em: https://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/wp-content/uploads/2020/09/conhecendo-territorio-paulista_vigilancia-socioassistencial_seds.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

SENNA, M. de C. M. A gestão estadual do Sistema Único de Assistência Social no Rio de Janeiro: iniciando um debate. **Argumentum**, v. 8, n. 2, p. 51–63, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.18315/argumentum.v8i2.11855>. Acesso em: 18 set. 2023.

SILVEIRA, J. I. Desproteção social, desigualdades e desmonte do sistema de proteção social no contexto de pandemia. *In*: COSTA, L. C. da; PREUSS, L. T.; SCHEFFER, S. M. **Seguridade Social, territórios e pandemia**: desafios da (des)proteção social no Brasil e na Argentina. Guarapuava: Unicentro, 2022. p. 25-41.

SOUZA, P. de. **Produção de sentido para a regionalização intraestadual na Gestão do Sistema Único de Assistência Social**: análise de experiência do Estado de São Paulo, 1970-2014. 2015. 176f. Dissertação (Mestrado em Serviço

Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/17754>. Acesso em: 24 set. 2023.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Revista Serviço Social & Sociedade**. n. 85. São Paulo: Cortez Editora, 2006. p. 133-141.

SPOSATI, A. Proteção e desproteção social na perspectiva dos direitos socioassistenciais. *In: Cadernos de Textos: VI Conferência Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2007. p.17-21. Disponível em: <https://acervo.enap.gov.br/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=45843>. Acesso em: 18 set. 2023.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. *In: Brasília; Unesco; Conceção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil*. Brasília: MDS, Unesco, 2009. p. 13-55.

SPOSATI, A. Território e gestão de políticas sociais. **Serviço Social em Revista**, v. 16, n. 1, p. 05–18, 2013. Disponível em: <https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/18423>. Acesso em: 23 set. 2023.

SPOSATI, A. Descaminhos da seguridade social e desproteção social no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, p. 2315-2325, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/5SMZzhGjWn5wHHsQvy649qL/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 18 set. 2023.

SPOSATI, A. (org.). **SUAS e proteção social na pandemia covid-19**. NOTA TÉCNICA DO NEPSAS. São Paulo: PUC, 2020. Disponível em: <https://cisama.sc.gov.br/assets/uploads/23b57-nota-tecnica-agosto.pdf>. Acesso em: 18 set. 2023.

SPOSATI, A. Sanha neoliberal e proteção social: território contaminado para o assentamento do Sistema Único de Assistência Social. *In: SILVA, A. A. da; PAZ, R. D. O. da (org.). Políticas Públicas e Direitos Sociais*. São Paulo: Paulinas, 2020. p. 135-161.

SPOSATI, A. Cadastro Único: identidade, teste de meios, direito de cidadania. **Revista Serviço Social e Sociedade**. n. 141. São Paulo: Cortez Editora, 2021. p. 183-204. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Dcjh9Rm4NnW5HHvWbXXbHNM/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 22 set. 2023.

SPOSATI, A. *et al.* **Virei serviço: e agora?** São Paulo: EDUC/CAPES, 2022.

TEIXEIRA, J. B. O reconhecimento de categorias profissionais de nível superior no SUAS: apontamentos extraídos do “Encontro Nacional dos Trabalhadores do SUAS” *In: CRUS, J. (org.). Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à fome. Brasília: MDS, 2011. p. 123-139.

TELLES, V. da S. Direitos sociais: afinal, do que se trata? **Revista USP**, São Paulo. v. 37, p. 34-45, 1998. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27023/28797>. Acesso em: 18 set. 2023.

TONET, I. **Método científico**: uma abordagem ontológica. São Paulo: Instituto Lukács, 2013. 136 p.

TORRES, A. S.; FERREIRA, S. da S. F. Trabalho profissional: responsabilidade de proteção nos serviços socioassistenciais. *O Social em Questão*, ano 22, n. 45, set/dez 2019. Disponível em: http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_45_art_13.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

TORRES, A. S. **Convívio, convivência e proteção social**: entre relações, reconhecimentos e política pública. São Paulo: Veras Editora e Centro de Estudos, 2016. 192 p. (Série Temas, 10).

TORRES, A. S.; Proteção pública na pandemia: a essencialidade do SUAS. *In*: SAWAIA, B. B. *et al.* **Expressões da pandemia** – Fase 4. Embu das Artes: Alexia cultural, 2022. p.70-88. Disponível em: <https://www5.pucsp.br/nexin/livros/E-book-Expressoes-da-Pandemia-Fase%204.pdf>. Acesso em: 20 set. 2023.

YAZBEK, M. C. serviço Social e seu projeto ético-político em tempos de devastação: resistências, lutas e perspectivas. *In*: YAZBEK, M. C.; IAMAMOTO, M. V. (org.). **Serviço Social na história**: América Latina, África e Europa. São Paulo: Cortez Editora, 2019. p. 86-101.

APÊNDICE A – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado(a) Participante,

Este formulário de consentimento tem por objetivo informar-lhe sobre esta pesquisa, da qual você foi convidado(a) a participar, bem como ter sua autorização explícita para realizá-la. Por favor, leia cuidadosamente este formulário.

Justificativa, objetivos e procedimentos

Você está sendo convidado(a) a participar, como voluntária/o, da pesquisa de Mestrado intitulada: *“A integralidade da proteção social pública em municípios de pequeno porte: dinâmicas territoriais e especificidades regionais como expressões de diversidade no SUAS”*, sob orientação da Prof.^a Dr.^a Carola Carbajal Arregui, pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica – PUC/SP.

Esta pesquisa tem como objetivo compreender a relação de integralidade da proteção social básica e especial em municípios de pequeno porte 1 pertencentes ao território de atuação do Fórum Regional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS – FORTSUAS Região Fernandópolis/SP.

Caso aceite, sua participação se dará no âmbito da pesquisa qualitativa de campo, compreendendo etapas de aplicação de entrevistas individuais ou coletivas com trabalhadores(as) que realizam atendimento de Proteção Social Especial de Média Complexidade e trabalhadores(as) de serviços da Proteção Social Básica ofertados em CRAS; trabalhador(a) em atuação na gestão estadual da DRADS Fernandópolis e, ainda, com pesquisador(a) especialista e sujeito/a histórico/a nas discussões e implementação do SUAS nacional.

A aplicação das entrevistas busca responder quanto aos modos de operacionalização da integralidade no âmbito da relação interproteções, analisando a forma situacional e considerando a participação de diferentes atores sociais na perspectiva de sua função, campo de ocupação e sujeito histórico da política de assistência social e do SUAS.

Confidencialidade do estudo

A entrevista será conduzida de forma a garantir-lhe o sigilo e assegurar-lhe a privacidade quanto a seus dados pessoais, sendo que somente serão divulgados dados diretamente relacionados aos objetivos da pesquisa e sem identificação do nome dos sujeitos envolvidos.

Considerações sobre os riscos e direitos do(a) participante

Você não deve sentir nenhum desconforto ou risco ao participar desta pesquisa, embora seja sempre assegurado o seu direito de se retirar do estudo a qualquer momento. E será garantida a não utilização das informações em seu prejuízo, sendo que a pesquisadora está à sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Benefícios e contribuições

Os gastos com deslocamento, caso necessário, para participação da entrevista coletiva, não serão custeados pela pesquisadora, cabendo ressaltar também que não receberão qualquer tipo de reembolso ou gratificação associada à sua participação. Os benefícios em participar deste estudo estão indiretamente ligados às contribuições na análise e compreensão da integralidade no âmbito da política de assistência social, podendo, a pesquisa em questão, apresentar as realidades vivenciadas nos municípios de pequeno porte e subsidiar discussões consubstanciadas pela articulação dos níveis da proteção social no SUAS.

Informações de contato

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para a pesquisadora responsável, pelo telefone (17) 99632.9847, ou fazer contato pelo e-mail lucivainegalan@gmail.com. Se houver dúvidas sobre a ética da pesquisa, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da PUC/SP – Rua Ministro Godói, 969 - sala 63C - Perdizes - CEP -05015-001 - São Paulo, telefone (11)3670-8466, ou pelo e-mail cometica@pucsp.br. Horário de Funcionamento: de segunda a sexta-feira das 9 às 18h.

O Comitê é um colegiado interdisciplinar e independente, de relevância pública, de caráter consultivo, deliberativo e educativo, criado para defender os interesses dos(as) participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos (Resolução CNS nº 466 de 2012).

Eu, _____,

declaro que li as informações contidas neste documento, fui devidamente informado(a), pela pesquisadora Lucivaine Galan Saraiva, dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e confidencialidade deste estudo.

Local e Data: _____

Assinatura: _____

APÊNDICE B – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

ETAPA 1

Questões norteadoras da entrevista individual com analista do SUAS

Partindo da construção histórica e da concepção de proteção social pública, quais foram as prosas, discussões e desenhos institucionais que forjaram a organização de níveis de PSB e PSE dadas pela PNAS (2004) e NOB SUAS (2005)?

Este estudo trata da “integralidade da proteção social em municípios de pequeno porte 1”. Na PNAS (2004), definimos que município de PP1 seria aquele com até 20 mil habitantes, caracterizando, de certo modo, uma realidade mais homogeneizada. Já no estudo SUAS 10 (2015), consideramos evidências quanto à diversidade e às nuances socioterritoriais e demográficas, para além do porte populacional, criando subclassificações por porte. Ainda, as normativas caminharam para a questão da regionalização de serviços de PSE para abarcar dinâmicas territoriais de dadas localidades. Como avalia essa caminhada do SUAS em contextos de municípios de pequeno porte?

Na entrevista coletiva, me chamou a atenção que, embora a orientação foi de alocar um profissional no órgão gestor para atuar na referência da PSE, os três municípios realizam o processo de formas diferentes e estão em estágio diverso diante da realidade político-administrativa e socioterritorial.

- Há demandas de atenção do SUAS e que foram visibilizadas diante da pandemia da Covid-19 e a atuação em PSE (em municípios pequenos) exige um trabalho de rede proximal e de forma mais adensada.
- Paradoxalmente, há percepção de uma espécie de ruptura com os objetivos do trabalho social do PAIF, no que diz respeito à dimensão preventiva, de antecipação da intervenção, no sentido de atenuar a graduação de desproteção social.

Destaca, no contexto de processos de “fiscalização da pobreza” e averiguação de renda, que há uma crítica à relação de subordinação das equipes em processos de gestão e operação do CadÚnico (descaracterização do trabalho).

Em relação à gestão estadual, barreiras burocráticas e administrativas e a organização política das gestões se distanciam da atuação de coordenação e apoio continuado aos municípios. Uma estratégia adotada foi a constituição de grupos de estudos por temáticas. Como poder contar com a gestão estadual no apoio a expansão de PSE em municípios de pequeno porte? Quais mecanismos de atenção complementar há no SUAS em PP1?

Qual a concepção de integralidade da proteção social do SUAS que precisa ser concebida nessa atual conjuntura da política de assistência social?

<p style="text-align: center;">ETAPA 2 Questões norteadoras da entrevista coletiva com trabalhadoras municipais de PP1</p>
--

Eixo 1

Fale um pouco sobre as características territoriais do seu município, partindo daquelas particularidades que o diferenciam de outros municípios de sua região.

Como se identificam e caracterizam as violações de direitos e/ou violências em função dessas particularidades que vocês apontaram? (relação das dinâmicas locais em interface com a caracterização de violações).

Quais são as principais demandas de PSE média complexidade e quem são os cidadãos-usuários que acessam o SUAS em decorrência de situações de violações de direitos ou violência no seu município?

Existem demandas de PSE média complexidade no seu município que não são ainda alcançadas pelo SUAS? Há pessoas não atendidas/aguardando atendimento?

Quais são as ações preponderantes realizadas junto aos cidadãos-usuários nesses contextos de situações de violações de direitos ou violência?

Eixo 2

Como/quando se deu a implantação da PSE média no órgão gestor municipal e como se caracterizava a forma de atendimento? (observar se houve orientações recebidas da equipe técnica da DRADS: apoio ou algum curso da DRADS durante o processo de implantação e/ou quais orientações recebidas da equipe técnica da DRADS).

Como está constituída, atualmente, a oferta da PSE média complexidade no seu município?

Fale um pouco sobre as questões apresentadas em relação ao atendimento de PSE média complexidade, diante dos impactos gerados pela pandemia da Covid-19.

Eixo 3

Na perspectiva da dinâmica territorial, quais relações de integralidade das proteções são materializadas no município, em função das violências que apontaram anteriormente? Relatem uma experiência ou um exemplo de como se processualizam essas ações e modos de articulações conjuntas.

Afinal, o que significa integralidade de proteções no contexto dos municípios de pequeno porte?

Como você avalia as normativas da política de assistência social quanto à regionalização dos serviços de PSE?

A expansão da oferta de proteção social no SUAS considera o porte populacional do município. No âmbito do município de PP1, a PNAS (2004) aponta que se trata de rede simplificada e coesa, não necessitando de ofertas de serviços de PSE. Qual sua percepção sobre essa questão na conjuntura social atual?

ETAPA 3

Questões norteadoras da entrevista coletiva com trabalhadora de gestão estadual – DRADS

Eixo 1

Fale um pouco sobre sua experiência enquanto trabalhador/a da gestão estadual na DRADS, considerando a referência de coordenação territorial/regional no âmbito da política de assistência social; suas principais atividades junto aos municípios; o modo como está distribuído o elenco de municípios nos quais você atua como técnica estadual e os serviços, programas e/ou ações sob sua referência regional.

Considerando sua experiência profissional, conte sobre as peculiaridades regionais de abrangência dessa DRADS. E, especialmente, as dinâmicas territoriais no âmbito dos municípios PP1.

Eixo 2

Observamos junto ao elenco de municípios de PP1 da região da DRADS que, em geral, o atendimento de PSE média complexidade se organiza com a presença de um ou mais trabalhador/a no órgão gestor municipal, ou mesmo, pela atuação concomitante de gestores executando essa modalidade de atendimento. Ou ainda, há equipes dos serviços de CRAS que assumem a referência de atendimentos de violações e /ou violências além da PSB.

- a) Considerando sua atuação junto aos municípios de pequeno porte 1, como está constituída a oferta da PSE média complexidade nesses municípios?
- b) Como tem se construído a atuação do governo estadual na direção dos serviços de proteção social especial?
- c) Quais são as orientações recebidas no âmbito estadual para a implementação da oferta de PSE média complexidade juntos aos municípios de PP1? (Há/houve estudos ou diagnósticos socioterritoriais produzidos sobre essa região?).
- d) Nesse sentido, conte como foi o ponto/demanda de partida para implantação dessa forma de organização com maior incidência no órgão gestor, na perspectiva do apoio técnico e articulação regional.

Como você avalia a presença de demandas de PSE nos municípios de PP1? Se souber, pode apontar quais são as demandas de violações ou violências com maior grau de incidência nos municípios pequenos?

Quais são as principais questões apresentadas pelos municípios em relação à oferta de atendimento de PSE média complexidade, diante dos impactos gerados pela pandemia da Covid-19?

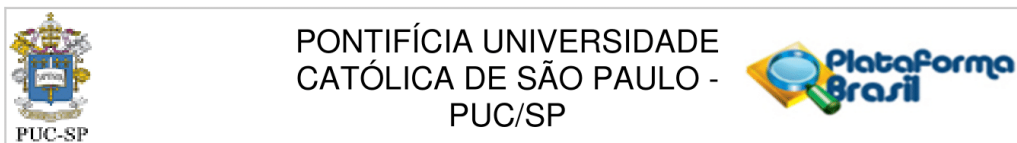
Existe algum serviço regionalizado no âmbito da PSE média complexidade na região dessa DRADS? Se sim, conte um pouco acerca da configuração dessa oferta e como se dá o acompanhamento da esfera estadual nessa modalidade de atendimento. Caso não exista, pensando na regionalização de serviços de alta complexidade, como isso se processualiza? Como se dá a relação intermunicipal por consórcio (ou outras formas)?

Do ponto de vista do financiamento estadual para a PSE, quais são as principais orientações ou contrapartidas municipais a serem realizadas junto à DRADS? Como você acompanha e monitora a implementação de ações dessa natureza nos municípios?

A partir da reflexão sobre integralidade no SUAS, conte algum exemplo concreto – regional ou municipal – em que se processualizam as relações territoriais entre PSE e PSB na dinâmica de municípios de PP1?

Para finalizar, discorra um pouco sobre sua compreensão acerca da integralidade no âmbito do SUAS.

ANEXO A – PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP



PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

Título da Pesquisa: A integralidade da proteção social pública em municípios de pequeno porte: dinâmicas territoriais e especificidades regionais como expressões de diversidade no SUAS

Pesquisador: Lucivaine Galan Saraiva

Área Temática:

Versão: 1

CAAE: 70388123.8.0000.5482

Instituição Proponente: Fundação São Paulo

Patrocinador Principal: Financiamento Próprio

DADOS DO PARECER

Número do Parecer: 6.216.191

Apresentação do Projeto:

O projeto tem como enfoque a compreensão da relação de integralidade da proteção social básica e especial em municípios de pequeno porte 1 pertencentes ao território de atuação do Fórum Regional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS – FORTSUAS Região Fernandópolis/SP, levando em consideração as graduações de desproteção social agudizadas com a congruência de crises sistêmicas do capital. Para tanto, será realizada pesquisa de campo com indivíduos atendidos pelo sistema, motivo pelo qual se torna necessária a manifestação desse comitê.

Objetivo da Pesquisa:

Compreender a relação de integralidade da proteção social básica e especial em municípios de pequeno porte 1 pertencentes ao território de atuação do Fórum Regional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS – FORTSUAS Região Fernandópolis/SP, levando em consideração as graduações de desproteção social agudizadas com a congruência de crises sistêmicas do capital.

Avaliação dos Riscos e Benefícios:

Os riscos são baixos e foram expostos a contento no projeto, se limitando a possíveis desconfortos nos sujeitos participantes, decorrentes da percepção que o questionário promova da realidade social na qual estão inseridos. Tais riscos são compensados com o benefício que pretende ser gerado com a melhor compreensão da política pública objeto do estudo.

Endereço: Rua Ministro Godoi, 969 - sala 63C, térreo do Prédio Reitor Bandeira de Mello
Bairro: Perdizes **CEP:** 05.015-001
UF: SP **Município:** SAO PAULO
Telefone: (11)3670-8466 **Fax:** (11)3670-8466 **E-mail:** cometica@pucsp.br



Continuação do Parecer: 6.216.191

SAO PAULO, 03 de Agosto de 2023

Assinado por:
Antonio Carlos Alves dos Santos
(Coordenador(a))

Endereço: Rua Ministro Godói, 969 - sala 63C, térreo do Prédio Reitor Bandeira de Mello
Bairro: Perdizes **CEP:** 05.015-001
UF: SP **Município:** SAO PAULO
Telefone: (11)3670-8466 **Fax:** (11)3670-8466 **E-mail:** cometica@pucsp.br