

A INTERAÇÃO ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: um estudo de caso em Mesquita/RJ.

Vinícius Horácio Pinto Guião¹

Verônica Paulino da Cruz²

Resumo: Busca-se analisar o padrão de interação estabelecido entre o Estado e a Sociedade Civil na Política de Assistência Social. As ações analisadas são em âmbito municipal, tendo como objeto as unidades socioassistenciais da prefeitura de Mesquita/RJ e determinada Organização da Sociedade Civil que compõe a Rede Socioassistencial do SUAS, oferecendo atendimento psicossocial a crianças e adolescentes vítimas de violência. Espera-se que alcançando este objetivo seja possível compreender o impacto que esta interação tem sobre a Assistência Social no município supracitado, especificamente no atendimento a este público alvo. Metodologicamente, propõe-se uma análise qualitativa, cujo levantamento de dados será feito através de análise documental e entrevistas com representantes dos atores envolvidos na interação. Teoricamente, fundamenta-se no conceito tripartite da Sociedade Civil e caracteriza as interações socioestatais quanto à sua natureza, quanto aos atores envolvidos e quanto aos objetivos e funções da relação.

Palavras-chaves: Estado; sociedade civil; assistência social; interação socioestatal.

Abstract: It seeks to analyze the pattern of interaction established between the State and Civil Society in the Social Assistance Policy. The actions analyzed are at the municipal level, having as their object the socio-assistance units of the city hall of Mesquita/RJ and a certain Civil Society Organization that makes up the Social Assistance Network of SUAS, offering psychosocial care to children and adolescents victims of violence. It is hoped that by achieving this objective, it will be possible to understand the impact that this interaction has on Social Assistance in the aforementioned municipality, specifically in serving this target audience. Methodologically, a qualitative analysis is proposed, whose data collection will be done through document analysis and interviews with representatives of the actors involved in the interaction. Theoretically, it is based on the tripartite concept of Civil Society and characterizes socio-state interactions in terms of their nature, the actors involved and the objectives and functions of the relationship.

Keywords: State; civil society; social assistance; socio-state interaction.

1. INTRODUÇÃO

A política pública de assistência social é estabelecida enquanto direito na Constituição Federal de 1988, quando em seu art. 203 determina que a assistência social

¹ Mestrando em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ).

² Doutora em Ciência Política e professora no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSS/UFRJ).

deva ser prestada a quem dela necessitar sem exigência de contribuição prévia. Determina, ainda, em seus artigos posteriores, que as ações governamentais que se referem a esta política devem contar com a participação da sociedade civil não apenas no que tange à formulação das ações e ao seu controle social – em todos os níveis –, mas, ainda, na execução desses programas.

Neste sentido, esta política pressupõe uma estreita relação Estado/Sociedade em seu desenho, passando pelo diagnóstico dos problemas a serem enfrentados, pela elaboração das ações destinadas a este fim, a sua execução e, finalmente, o seu monitoramento. Soma-se a isto, o fato de que a política de Assistência Social inclui como público alvo de sua proteção social crianças e adolescentes em vulnerabilidade social, garantido-lhes as seguranças de sobrevivência, de acolhida e de vivência familiar, inclusive daquelas cujos direitos já foram violados em decorrência de violência. A especificidade desse público reforça a necessidade, conforme preconizado no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1993 e na Lei Federal 13.431/2017 que estabelece o Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente vítima de violência, de um atendimento articulado entre atores governamentais e não governamentais.

Quanto à participação da sociedade e de organizações privadas sem fins lucrativos na elaboração e no controle social das ações há, digamos, certo consenso na literatura que considera esta uma forma de democratizar o processo decisório das políticas públicas em direção à sociedade. Entretanto, quando se fala na participação dessas organizações na execução de programas e projetos de forma integrada às ações governamentais, tem-se um campo de tensão na literatura.

É a partir deste ponto que este trabalho insere-se visando analisar a atuação conjunta destas organizações da sociedade civil com a administração pública. Propõe-se um estudo de caso tendo como objeto de análise determinada Organização da Sociedade Civil e a Secretaria Municipal de Assistência Social de Mesquita. Busca-se apontar o padrão de interação que se estabelece entre os equipamentos estatais de implementação e execução de políticas públicas e a OSC que com eles interage. A análise aqui proposta traz um enfoque no atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência, à luz dos dispositivos e documentos que apresentam os parâmetros de atuação da política junto a este público alvo específico. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa junto à Associação Vida Plena de Mesquita, organização escolhida por ser a única do município que desenvolve um programa específico de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência, coordenado pelo Laboratório de Estudos sobre Violência Contra

Crianças e Adolescentes da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Este artigo apresenta a primeira parte da pesquisa³, cujo levantamento de dados contou com uma análise documental junto aos registros e arquivos da instituição, buscando identificar os principais atores governamentais em interação, bem como documentos que demonstram a natureza desta interação - se formal ou informal - e os principais meios de interação observados a partir dos casos trabalhados em conjunto por esses atores. Esta primeira etapa já concluída e aqui apresentada, nos permitiu identificar alguns pontos importantes para o estudo: [1] quanto à origem dos casos especificamente de Mesquita – se por demanda espontânea ou encaminhamento; [2] os principais equipamentos a partir dos quais as crianças e os adolescentes do município de Mesquita foram encaminhados, configurando os tipos de atores envolvidos; [3] o modelo de encaminhamento utilizado pelos equipamentos para referenciar os usuários e, finalmente, [4] quanto à natureza da interação.

Como hipótese preliminar sustenta-se que não existe uma parceria no sentido de haver expectativas e construções compartilhadas, mas uma utilização, por parte do Estado, de programas elaborados e disponibilizados por essas organizações, por diversas vezes sem a concretude daquele. Por outro lado, segue-se o padrão comum onde as organizações não governamentais recorrem ao poder público para dar sustentabilidade às suas ações, igualmente sem construções compartilhadas.

O artigo estrutura-se a partir de três seções, além desta introdução. Na segunda, apresenta-se as discussões correntes na literatura a respeito das parcerias entre administração pública e Organizações da Sociedade Civil (doravante OSCs) na execução de serviços sociais públicos, destacando as três principais teses presentes no debate: a de desresponsabilização do Estado, a de democratização das políticas públicas e a de correlação de forças. A terceira seção apresenta a Política de Assistência Social com enfoque no atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência, apresentando os principais marcos normativos e documentos que apresentam os parâmetros para esta atuação. A quarta seção apresenta os atores envolvidos neste estudo de caso, apontando suas principais características e a forma como seus trabalhos se aproximam, além dos

³ A segunda fase, que não será abordada neste artigo, está em andamento e conta com entrevistas aprofundadas com técnicos e gestores das unidades de atendimento identificadas na primeira fase, bem como da organização escolhida, a fim de conhecer a percepção de técnicos e gestores a respeito da relação estabelecida. Esta fase nos permitirá identificar nuances desta interação a partir dos interesses e das preferências institucionais dos atores envolvidos tendo em vista as finalidades das ações e as estratégias utilizadas para alcançá-las.

resultados e da discussão que deles decorre, explicitando e analisando os dados colhidos na análise documental empreendida. A esta, seguem-se as considerações finais.

2. PERSPECTIVAS TEÓRICAS SOBRE AS PARCERIAS ENTRE ESTADO E SOCIEDADE CIVIL

É notório na trajetória das políticas públicas sociais no Brasil que as intervenções estatais voltadas ao enfrentamento da pobreza têm início contemplando apenas os indivíduos envolvidos diretamente no processo produtivo. Em outras palavras, os trabalhadores. Observa-se, assim, algo central no desenrolar das legislações que sustentam a gênese da proteção social no Brasil: políticas destinadas às ações de acumulação, tendo como foco aquelas ligadas à relação empregados e empregadores. A década de 1930, considerada como um marco do início do que se poderia chamar de “políticas de bem-estar” (Santos, 1987; Draibe, 1989) com ações centradas em programas relativos aos acidentes de trabalho, amparo à velhice, invalidez e doença, para enfim alcançar o seguro desemprego. Este desenrolar da legislação social do país levou Santos (1987) a cunhar o conceito, já clássico entre os estudiosos da proteção social no país, de “cidadania regulada” cuja dimensão de cidadão do indivíduo ancora-se em sua profissão restringindo os seus direitos sociais aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo.

Esta intervenção Estatal sistemática, contínua e fundamentada legalmente a partir da legislação social que se desenvolve a partir dos 1930, deixa de fora aqueles que não compõem diretamente o processo produtivo ou, ainda, os trabalhadores informais, além das crianças e dos adolescentes. A estes impossibilitados do trabalho, aponta Jaccoud (2005), inicia-se uma ambígua atuação do Estado no que tange à assistência social, a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS). Ambígua porque, embora seja uma iniciativa Estatal, financiada em parte pelo Estado, as ações não trazem em si um caráter público, mas caritativo e filantrópico.

Paralelamente, a filantropia é modernizada com o nascimento do Serviço Social, cujas escolas implantavam-se sob a coordenação da Igreja Católica. Ambas as influências – a tradição católica da caridade e o dever moral da filantropia – foram marcantes na conformação de uma rede de ajuda e de assistência aos pobres, sobre a qual pouco atuavam ações de regulação do Estado e onde não se afirmava a responsabilidade pública. (JACCOUD, 2005, p. 190).

É importante para a análise aqui proposta a observação deste tipo de intervenção caracterizado por um caráter assistencial não-estatal imbuído de ideais de solidariedade e a partir de ações privadas apoiadas pelo Estado através do financiamento das ações, embora

este também contasse com apelos à doações privadas conduzidos, sobretudo, pela Igreja Católica. Esta importância se deve ao fato de que este caráter assistencial filantrópico persiste nas políticas sociais até a Constituição de 1988 sendo o novo padrão incorporado por ela “herdeiro de uma ampla tradição de subsidiariedade, ajuda e filantropia, em função da qual deverá se instituir” (JACCOUD, 2005, p. 190). Em outras palavras, a atuação de organizações não-estatais na assistência social é uma marca histórica no sistema de proteção social brasileiro. No entanto, o caráter dessa participação muda consideravelmente quando a política de assistência social é incorporada à seguridade social passando a ser um direito dos que dela necessitam e responsabilidade do Estado rompendo com a concepção corrente que apresentava o combate à pobreza como uma obrigação moral e um dever de solidariedade. Há, neste sentido, rupturas e continuidades nas ações de enfrentamento à pobreza: rupturas quanto ao caráter da assistência social que passa de ações de cunho privado, benemerentes e apoiadas na matriz do favor, para um direito social garantido no artigo 6º da Carta Magna, que reduz o clientelismo, conforme Draibe (2005), já que critérios claros de inclusão e condicionalidades são explicitados, alguns já no próprio texto da Constituição de 1988 e outros nos demais marcos normativos da política como a Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS (Lei 8.742/1993), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e demais resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Como continuidade observa-se, dentre diversos pontos, a permanência da participação de instituições filantrópicas, caritativas e religiosas na oferta de serviços e programas, garantida tanto pelo texto da CF/1988 quanto pela LOAS, quando apresenta que as ações na área da assistência social será desenvolvida por iniciativa do poder público e da sociedade civil.

A LOAS não apenas permite, mas incentiva a participação da Sociedade Civil por meio de suas organizações através da própria definição da Assistência Social como ações de iniciativa pública e da sociedade, além de colocar como responsabilidade do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) - seu operacionalizador - a integração da rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social (BRASIL, 1993). As entidades e organizações consideradas pela referida Lei como parte deste conjunto integrado de ações precisam ser sem fins lucrativos e, isolada ou cumulativamente, atuar no atendimento, e/ou no assessoramento e/ou na defesa e garantia de direitos. A Lei Orgânica impõe, ainda, outros requisitos para que as Organizações da Sociedade Civil possam ser vinculadas ao SUAS e, portanto, integrar a rede socioassistencial. Quais sejam: inscrever-se em Conselho Municipal de acordo com o escopo das suas ações e integrar o sistema de cadastro de entidades e organizações da assistência social, coordenado e atualizado pelo

órgão da Administração Pública Federal responsável por gerir a Política de Assistência Social.

Estas organizações vinculadas ao SUAS podem compor a rede socioassistencial, mas atuar de maneira independente no que diz respeito à mobilização de recursos financeiros, humanos e materiais. Ou seja, elas podem formular e executar seus próprios projetos e programas, desde que alinhados aos princípios e diretrizes estabelecidos pelos documentos e legislações que normatizam as ações da Assistência Social⁴. Todavia, elas podem também celebrar convênios, contratos, acordos ou ajustes com o poder público, a fim de executar serviços, programas, projetos e ações de assistência social, garantindo-se financiamento integral pelo Estado. Essas possibilidades de parcerias socioestatais têm seu próprio marco regulatório, estabelecido pela Lei 13.019 de 2014 (doravante MROSC⁵). A MROSC instituiu as regras para as parcerias entre a administração pública e as Organizações da Sociedade Civil com a finalidade de cooperação visando interesse público, por meio de atividades ou projetos. Para tanto, é necessário que haja um plano de trabalho a ser elaborado conjuntamente ou individualmente por um dos dois pólos, e seja estabelecido formalmente através de termos de parceria que podem ser de colaboração, de fomento ou acordo de cooperação.

Diferente do que acontece quando a discussão é sobre a participação social no controle social, o tema das parcerias entre Estado e Sociedade Civil na produção e execução de bens e serviços sociais apresenta inflexões e contradições que tornam este debate um espaço de tensão na literatura. De um lado, autores como Montañó (2010), Behring (2008) e Raichelis (1998) entendem que a expansão deste tipo de relação atribui funções messiânicas às Organizações da Sociedade Civil (OSC), diluindo as responsabilidades estatais à sociedade. Do outro lado encontram-se os que consideram que esta interação pode propiciar uma democratização das relações sociais de forma a construir solidariedade entre as pessoas, impulsionando e ampliando as ações estatais. Este é o caso de autores como Spink (2001), Ramos (2012) e Bichir (2021). Como forma de sintetizar as principais ideias dos dois grupos apresentados, chamaremos as do primeiro grupo de “tese da desresponsabilização” e as do segundo grupo de “tese da democratização”.

2.1 A Tese da desresponsabilização

⁴ Cabe aos Conselhos Municipais, cujas instituições estejam inscritas, fiscalizar estas organizações de modo a garantir sua adequação à política, bem como o padrão dos serviços prestados.

⁵ Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC.

Localizando a difusão de possibilidades de parceria entre o Estado, através de órgãos da administração pública, e a sociedade civil, através de suas organizações, na execução e prestação de serviços sociais como estratégias de fortalecimento do ideal neoliberal de intervenção estatal nas políticas sociais, a tese da desresponsabilização traz a ideia de que, ao compartilhar suas ações com organizações não-estatais, o Estado estaria transferindo sua responsabilidade para a esfera privada. Considera-se que a crise e a escassez de recursos do Estado são utilizadas como supostas justificativas para a retirada do Estado de sua responsabilidade social. Se no Welfare State a questão social sendo alvo das políticas sociais é inserida na ordem econômico-política, neste novo padrão de intervenção esta questão social é novamente externalizada da ordem capitalista, retornando ao âmbito individual daqueles por ela atingidos.

Montaño (2010) faz crítica ao que ele chama de “canto da sereia” apontando como um dos problemas dessas parcerias o processo de despolitização das organizações e atividades populares. Entendendo que estas organizações não governamentais surgem alinhadas aos movimentos sociais que se contrapunham ao Estado e a partir de demandas populares, acabam assumindo demandas que não surgem mais das necessidades da população, mas das condições de financiamento das entidades e fundações financeiras. Disto decorre, na visão do autor, um processo de perda do horizonte de questionamento à ordem do capital e ao sistema, levando a um segundo momento onde perde-se a autonomia do movimento em razão da dependência destas organizações no financiamento estatal.

As críticas de Behring (2008) também vão à mesma direção que a de Montaño: o processo de publicização por meio do qual o Estado transfere sua função monopolista de prestação de serviços sociais para instituições públicas não-estatais é, na verdade, um processo de privatização e desresponsabilização do Estado em determinados setores. Nos que são rentáveis ao mercado, como saúde e previdência, mercantiliza-se esses serviços, no caso da assistência social, por exemplo, entrega-se ao chamado terceiro setor.

Paradoxalmente, a autora chama atenção para políticas de combate à pobreza que também surgem neste contexto. Segundo sustenta, essas ações são emergenciais, residuais e temporárias. Chama atenção, ainda, para inúmeros programas nas três esferas de governo, que envolvem transferências monetárias a segmentos em situação de risco, apesar dos rígidos critérios estabelecidos para acesso da população. Ao lado destes programas, há um retorno à família e às organizações sem fins lucrativos como agentes de bem-estar, em uma suposta substituição da política pública. Apoiada em Yazbek (1993),

Behring aponta para uma refilantropização da assistência social que se configura em um retrocesso histórico. Para a autora, ignora-se o movimento de luta neste setor de romper com o padrão de atividade focalizada, pontual e assistencialista.

Outros autores criticam a relação de parceria entre Estado e sociedade civil na prestação de serviços sociais, sobretudo na área da assistência social. Podemos citar, por exemplo, Yazbek (1995), Raichelis (1998) e Iamamoto (2015). Contudo, suas reflexões levam, fundamentalmente, ao mesmo ponto discutido por Montaño e Behring: a desresponsabilização do Estado quanto à política de assistência social. Ou, para usar termo empregado por Yazbek e ressaltado pelas demais: refilantropização da assistência social que limita a consolidação desta política enquanto direito e responsabilidade do Estado. Esta convergência na análise não elimina, por certo, particularidades no processo de reflexão de cada um desses autores. Montaño se preocupa, especialmente, com a ideologia por trás do padrão de intervenção estatal que preconiza estas parcerias com a sociedade civil. Behring, por sua vez, prioriza uma abordagem mais centrada nos aspectos político-institucionais do que chama de “contrarreforma” do Estado. Yazbek e Raichelis baseiam suas discussões nas características da assistência social ao longo da construção da proteção social no Brasil e na dificuldade de romper com seu passado filantrópico e compensatório. A segunda coloca uma especificidade na sua análise ao focar na participação da sociedade civil no controle social da política, através dos Conselhos de Assistência Social. Por fim, Iamamoto corrobora a tese da desresponsabilização do Estado na prestação de serviços sociais, mas centraliza sua análise nos impactos que este padrão de intervenção tem para a prática profissional do Serviço Social.

2.2 Tese da democratização das políticas públicas

Não há dúvidas de que as principais ideias difundidas sobre a potencialidade do não-estatal na produção de serviços sociais e, conseqüentemente, das parcerias entre administração pública e OSCs, têm Bresser Pereira como expoente. O autor sustenta que a razão para recorrer a estas organizações é menos por conta de serem mais eficientes na provisão de serviços que outras e mais porque podem desenvolver papéis inviáveis ao Estado. Isto porque, segundo o autor, elas demonstram mais flexibilidade, experiência especializada em determinadas áreas e habilidade para chegar a públicos difíceis de alcançar, podendo, neste sentido, ampliar o escopo de programas e ações estatais, potencializando-os.

A tese da democratização das políticas públicas refere-se à busca por redefinir e ampliar a noção de esfera pública e de interesse público, no sentido de ampliar e somar a ação cívica com a cidadania. Trata-se, portanto, de expandir a noção do que é responsabilidade pública e, na mesma direção, do que é agir em nome do interesse público. Desta forma, a relevância das ações desta variedade de organizações da sociedade civil em alianças e parcerias com a administração pública é que, independente das especificidades de sua estrutura organizacional ou patrimonial – se associação, ONGs, entidades beneficentes – elas posicionam-se como parte da esfera de ações para o público, possibilitando a construção e o fortalecimento da noção do que é público.

Spink (2001) aponta algumas razões que levam organizações da Sociedade Civil e da administração pública trabalharem em conjunto. Do ponto de vista das OSCs, predomina a busca por recursos, seja financeiro ou operacional. Segundo o autor, essa busca por recursos é uma tentativa de impulsionar suas ações, a partir da ideia de que trabalhando em conjunto é possível fazer mais do que seria possível sozinho, seja no sentido de impacto destas ações, seja no seu escopo de atendimento.

Ramos (2012) analisa as parcerias entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social da cidade de São Paulo e as entidades sociais que prestam serviços voltados à população em situação de rua. A partir de pesquisa documental e de entrevistas realizadas com diversos atores que se articulam nos convênios analisados, a autora procura conhecer as potencialidades e os desafios presentes nestas parcerias, avaliando se essa forma de gestão corresponde a uma administração pública municipal promotora de inclusão social. A pesquisa observa, ainda, se os serviços ofertados desempenham um papel de proteção e emancipação, e se as parcerias estabelecidas por meio de convênios apresentam relevância e impactos positivos quanto a esta questão.

A partir deste estudo, Ramos (2012) reforça o entendimento consensual na literatura de que ao Estado cabe a primazia na oferta de serviços de bem-estar social e de condutor das Políticas Sociais, sendo o único ente capaz de garantir acesso universal aos direitos sociais. Por outro lado, considera que as OSCs – ou Entidades Sociais, para utilizar o termo com o qual a autora trabalha – tendo avançado na organização de um trabalho mais voltado à perspectiva do direito que do favor, muito em decorrência das normatizações da Política Nacional de Assistência Social que constroem estas organizações a seguirem seus princípios e diretrizes para fazerem parte da rede complementar do SUAS, podem

desempenhar um importante papel junto ao Estado contribuindo para a construção de uma sociedade mais justa e inclusiva.

Bichir, Pereira e Gomes (2021) analisam as interações socioestatais articuladas à construção de capacidades nas políticas públicas tendo como recorte a assistência social municipal em São Paulo. Os autores contrariam o que chamam de “lentes generalizantes” a partir das quais são observadas as abordagens da participação das OSCs na Política de Assistência Social por parte da literatura que as consideram impedimentos para a concretização do SUAS e da PNAS como um todo, baseado no argumento de desresponsabilização do poder público e manutenção do viés filantrópico do favor. Argumentam, nesta direção, que Estado e Sociedade se constituem mutuamente e os resultados das interações que estabelecem podem variar, fundamentalmente, em duas direções: “para possibilitar seja a construção conjunta de capacidades de regulação e provisão, seja a presença de assimetrias extremas” (p. 59). Na visão das autoras, portanto, não é possível generalizar os modos de atuação das OSCs no município de São Paulo, tendo em vista a diversidade de organizações que compõem a Sociedade Civil do ponto de vista estrutural e organizacional, além das diferentes capacidades de incidir nos espaços decisórios da política.

Bichir, Pereira e Gomes (2021) reforçam que partindo de pressupostos de permeabilidade estatal e de razoáveis impactos que as interações socioestatais podem causar na construção de capacidades de provisão de políticas, torna-se possível superar a interpretação comum de antagonismo entre Estado e OSCs. Isto não no sentido de assumir um “tipo ideal” de interação entre esses atores, mas no sentido de considerar os resultados dessas interações são casuais, produzindo efeitos que podem transformar tanto os atores estatais, quanto as OSCs.

A partir desta proposta de análise os autores sustentam dois argumentos principais: em primeiro lugar, a intensa participação das OSCs na política de assistência social em São Paulo não leva à inexistência do SUAS, tampouco à permanência de uma abordagem filantrópica em decorrência de ausência de atuação estatal. O sistema existe no município e as normativas construídas em nível federal produzem constrangimentos para a interação municipal. A análise documental feita pelos autores permite observar que, apesar das interações socioestatais na cidade de São Paulo compor a assistência social em diferentes gestões no marco temporal estabelecido pelos autores, há um contínuo processo de institucionalização da política. Em segundo lugar, as relações entre a secretaria municipal e

as OSCs não são, necessariamente, de disputa, podendo ser de cooperação em determinados momentos na construção de capacidades estatais. A variedade de organizações quanto ao tipo de serviço ofertado e os territórios em que atuam possibilitam que a política tenha distintas condições de especialização no atendimento a públicos específicos, além de diferentes graus de capilaridade nos territórios.

O estudo de caso que se propõe na pesquisa apresentada neste artigo, aproxima-se desta abordagem entendendo que estes trabalhos em conjunto podem ser pautados por parcerias - no sentido de haver co-responsabilidades e compartilhamento de recursos (financeiros, técnicos, administrativos, físicos), de modo a potencializar o atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência do município, ao somar a consistência que pode ser trazida pela administração pública com a expertise apresentada pelas OSCs que centralizam seus esforços em direção a um determinado público alvo, aperfeiçoando-se progressivamente no serviço que oferecem.

3. O ATENDIMENTO A CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Atualmente, passado mais de 30 anos da promulgação da Constituição Cidadã e, conseqüentemente, do reconhecimento da assistência social como direito⁶, tem-se consolidada a ideia de que ao Estado cabe garantir o cumprimento dos direitos sociais, além de formular as ações de proteção social aos indivíduos que dela necessitar, sem exigência de contribuição à Seguridade Social, de modo a possibilitar o acesso universal aos direitos sociais expressos na carta magna. Isto posto, é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS – 2004) que explicita e clarifica os princípios e as diretrizes sobre as quais as ações de Assistência Social devem ser efetivadas como direito.

De acordo com a PNAS/2004, a proteção social à qual se propõe a Assistência Social envolve três tipos de seguranças: segurança de sobrevivência, segurança de acolhida e segurança de convívio ou vivência familiar. A segurança de sobrevivência busca a garantia de renda e o desenvolvimento da autonomia dos sujeitos. Implica, assim, afiançar

⁶ Importante salientar que o reconhecimento legal de um direito não significa que este é materializado aos indivíduos, através das políticas públicas, de maneira harmônica e definitiva. No caso da Política de Assistência Social inúmeros conflitos e disputas podem ser identificados em sua trajetória de regulamentação, dentre os quais destacamos três: a lentidão para que a Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742 de 1993) fosse elaborada e sancionada; o contexto de ofensiva neoliberal que impunha sua concepção de intervenção estatal na pobreza através de ações privatizadas, focalizadas e descentralizadas (BEHRING, 2008); e o paralelismo de intervenções filantrópicas ou mesmo estatais – como o caso do Programa Comunidade Solidária – que propunham ações à margem da LOAS, impossibilitando que a Assistência Social ganhasse uma definição clara (COUTO, 2017).

condições básicas de renda a fim de garantir sua sobrevivência. A segurança de acolhida consiste em prover um amplo escopo de necessidades humanas que envolvem dos direitos à alimentação ao direito de abrigo, e é direcionada aos indivíduos que demandem, por exemplo, a separação da família devido a situações de “violência familiar ou social, drogadição, alcoolismo, desemprego prolongado e criminalidade” (BRASIL, 2004, p. 31). A segurança de convívio ou vivência familiar, finalmente, implica em ações que impeçam o isolamento e o abandono, considerando que é através de relações sociais que se “desenvolve potencialidades, subjetividades coletivas, construções culturais, políticas e, sobretudo, os processos civilizatórios” (Ibidem, p.32).

As ações da política pública de Assistência Social em direção a garantia das três seguranças em tela são desenvolvidas através dos programas, projetos e serviços executados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), seu mecanismo de gestão. O SUAS organiza-se em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade. Na Proteção Social Básica encontram-se os serviços, projetos e programas destinados às famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e vínculos fragilizados, de modo a prevenir que estas entrem em situação de risco, ou seja, tenham algum de seus direitos violados. A Proteção Social Básica executa seus serviços nos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. Já a Proteção Social Especial é destinada a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social em decorrência da violação de direitos. Seus serviços e programas, de acordo com a própria PNAS, privilegiam crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência e pessoas em situação de rua. São divididos entre Média e Alta Complexidade, sendo a primeira com foco em indivíduos que, a despeito de terem tido direitos violados, possuem vínculos familiares e comunitários mantidos, e a segunda destinada a famílias e indivíduos sem referência e que necessitam de afastamento de seus núcleos familiares e ou comunitários. É neste nível de proteção que está inserido o público alvo das ações analisadas neste estudo de caso: crianças e adolescentes vítimas de violência. Os serviços que compõem a Proteção Social Especial são coordenados pelos Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), que também é responsável por gerir a rede socioassistencial privada composta pelas OSCs que compõem os serviços de proteção social especial.

A proteção social destinada às crianças e adolescentes vítimas de violência são balizadas pelos documentos principais da política de assistência social, como a PNAS 2004, e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais estabelecida pela Resolução 109/2009 do CNAS. Além destes, servem de guia para esta atuação outros documentos,

bem como legislações importantes que dão conta do tema, como por exemplo o documento elaborado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) “Parâmetro de atuação do Sistema Único de Assistência Social no Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência” (BRASIL, 2020) e a Lei Federal 13.431 de 2017 que estabelece o Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente Vítima ou Testemunha de Violência tendo como base um conjunto de dispositivos que trata dos direitos da Criança e do Adolescente, como a CF/1988, especialmente o artigo 227, o ECA (Lei 8.069 de 1990) e a Resolução 113 de 2006 do Conanda. Este Sistema foi regulamentado pelo Decreto 9.603 de 2018 e cria mecanismos para prevenir e coibir a violência contra este público, além de dispor dos princípios e normas a partir dos quais os órgãos, programas e serviços direcionados à proteção de crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência devem ser organizados e operacionalizados.

Este conjunto de dispositivos e documentos trazem alguns princípios pactuados entre os diferentes atores inseridos no Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente. Esses princípios enfatizam ações articuladas, coordenadas e efetivas direcionadas ao acolhimento e ao atendimento integral a este público, de modo a fortalecer uma rede de proteção. As ações devem ter, sem síntese, três diretrizes que ilustram bem esta ideia de rede protetiva: abrangência e integralidade, no sentido de unir as ações e as políticas dedicadas ao atendimento das vítimas de violência; capacitação interdisciplinar continuada, enfatizando que a interdisciplinaridade e a capacitação continuada como fundamentais; e o estabelecimento de mecanismos de informação, referência, contrarreferência e monitoramento, sinalizando a importância da elaboração de um fluxo que facilite a troca de informação e os encaminhamentos entre os serviços, programas e órgãos que compõem o sistema. Nesta direção, reforça-se as potencialidades das parcerias entre o Estado e a sociedade civil de modo a enriquecer e amplificar as ações das unidades de atendimento socioassistenciais da administração pública em direção às crianças e adolescentes vítimas de violência. A próxima seção apresentará a OSC e o município que servirão de caso para o estudo proposto.

4. A ASSOCIAÇÃO VIDA PLENA DE MESQUITA E AS UNIDADES DE ATENDIMENTO SOCIOASSISTENCIAL EM MESQUITA/RJ

Mesquita é um município com população aproximada de 176.569 habitantes e compõe a região da Baixada Fluminense⁷ do Rio de Janeiro. O município possui alguns indicadores socioeconômicos preocupantes que revelam a dificuldade de acesso às políticas públicas e a intensa pobreza que afeta a região, a despeito de ser localizada na região metropolitana do Rio de Janeiro. O Mapa da Desigualdade elaborado pela Casa Fluminense (2020), destaca que a renda média do município é de R\$ 500,00 a R\$ 750,00, abaixo da média nacional (R\$ 1295,00) e da estadual (R\$ 1626,00) e coadunando com os dados referentes às oportunidades de emprego formal que, segundo o Mapa, é de 8,2% , sendo a média do Brasil de 22,8% e do estado do Rio de Janeiro de 23,4%. Ainda sobre mercado de trabalho e relação emprego e renda, dados do Observatório do Trabalho (2021) apontam que no acumulado do ano de 2020, o saldo do emprego formal⁸ na região da Baixada Fluminense foi de -4.147, consequência de 125.902 admissões e 130.049 desligamentos.

Em relação à saúde⁹, o Mapa da Desigualdade revela que a proporção de nascidos vivos cujas mães fizeram menos de 7 consultas pré-natal foi de 33,2% em Mesquita, demonstrando dificuldade ao acesso a alguns serviços de saúde. Dados relacionados à educação¹⁰ no município demonstram que a nota média do IDEB (Índice de Desenvolvimento a Educação Básica) para os anos finais do Ensino Fundamental em escolas públicas é de 3,5, novamente abaixo das médias nacional e estadual (4,4 e 4,2 respectivamente). Já em relação à assistência social¹¹, o documento revela que mais de 4 mil famílias são atendidas nos CRAS (Centro de Referência em Assistência Social) do município e que 17% da população é beneficiária do Programa Bolsa Família, superior à média do estado (13,8%). Sobre a violência em Mesquita, o Mapa da Desigualdade traz que a taxa de crimes violentos contra a vida¹² por 100 mil habitantes foi, em 2019, de 29,4% superior à média nacional de 2018 que foi de 27,5.

Em relação à violência especificamente contra crianças e adolescentes, não foram encontrados dados que tratassem do tema diretamente. Entretanto, o 29º Censo da População Infantojuvenil acolhida no Estado do Rio de Janeiro¹³ aponta que 13% das

⁷A região é composta pelos municípios Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, São João de Meriti, Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Queimados, Japeri, Paracambi, Seropédica e Itaguaí.

⁸O mapa indica a quantidade de empregos no território em relação ao tamanho da população.

⁹Os indicadores de saúde presentes no documento foram formulados a partir de informações da Secretaria Estadual de Saúde (SES-RJ) com dados relativos a 2018.

¹⁰O Mapa utiliza dados do INEP (Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais) referentes a 2018.

¹¹ Indicadores formulados a partir de dados do CADSUAS referentes a 2020.

¹² Homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte, latrocínio, morte por intervenção de agente do Estado. A fonte para os dados relacionados à violência foi o ISP (Instituto de Segurança Pública), referentes a 2019.

¹³ O censo foi realizado em 2022 (com recorte de junho do mesmo ano), pelo Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro.

crianças e adolescentes acolhidos no estado são da região da Baixada Fluminense. Este é um dado relevante se considerarmos que a razão pela qual o público infantojuvenil é acolhido em abrigos institucional, casa lar ou família acolhedora é ter tido seus direitos violados, estando em risco social que, ao fim e ao cabo, representa situações de violência contra este público. Ademais, segundo o relatório apresentado pelo Conselho Tutelar (CT) de Mesquita ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) em 2022, dos 1.403 atendimentos realizados pelo CT no ano anterior, 75% (1.068) relacionam-se a casos de violência de todo tipo: negligência e maus tratos, estupro de vulnerável, abandono, suspeita de abuso sexual e conflitos familiares. Nesta direção, a rede sócioprotetiva do município precisa estar bem estruturada em relação às unidades de atendimento socioassistenciais públicas e em constante processo de consolidação de uma rede que contribua com o trabalho multidisciplinar e integral exigido nos casos de violência infantojuvenil, conforme preconizado nos princípios de diretrizes da PNAS e do Sistema de Garantia de Direitos da criança e do adolescente vítima de violência. No caso de Mesquita, o trabalho em rede se torna mais urgente se considerarmos os órgãos públicos de proteção disponíveis no município: apenas um CREAS, um CT e um abrigo institucional (Casa de Acolhimento e Cidadania - CAC). É neste contexto que o programa disponibilizado pela Associação Vida Plena de Mesquita (AVPM), OSC que integra a rede socioassistencial do SUAS, aparece como relevante para potencializar o atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência.

A AVPM oferece atendimento psicossocial a crianças e adolescentes vítimas de violência, atendendo Mesquita, seu município sede, e outros da Baixada Fluminense. O programa é desenvolvido em parceria com a Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ) que o coordena através do Laboratório de Estudos Sobre Violência contra Crianças e Adolescentes (LEVICA). Composto por profissionais e estudantes interessados no tema, o programa objetiva desenvolver ações relacionadas à proteção social de crianças e adolescentes vítimas de variados tipos de violência no município de Mesquita e na região da Baixada Fluminense. As demandas são absorvidas a partir de encaminhamentos da rede socioassistencial e espontaneamente a partir da comunidade. Em relação aos tipos de violência atendidos pelo programa estão: abuso sexual, violência física, violência psicológica, negligência, bullying e conflitos familiares.

Embora haja predominância de profissionais de psicologia, entendendo a violência como multifatorial e os seus impactos nas variadas dimensões do indivíduo como cognitiva, emocional e social, o trabalho multidisciplinar torna-se fundamental para o programa que

passa a inserir profissionais do Serviço Social, da Educação Física e da Psiquiatria¹⁴. O trabalho desenvolvido pelo programa foi legitimando-se junto a importantes atores do Sistema de Garantia de Direitos, como o Ministério Público e a Vara da Infância e Juventude de Nova Iguaçu que passa a fazer encaminhamentos de alguns casos para atendimento na AVPM, ampliando seu escopo de atendimento à outros municípios da Baixada Fluminense. Além disso, o vínculo com a universidade através da coordenação do LEVICA, possibilitou a articulação de parcerias internacionais para a capacitação da equipe envolvida, como a construída com a *American Psychological Association (APA)*¹⁵ que treinou a equipe do programa para desenvolver o programa de prevenção à violência “ACT - Adults and Childrens Together”¹⁶. Desenvolve-se, assim, uma expertise no atendimento ao público específico de crianças e adolescentes vítimas de violência.

Por se tratar de uma organização da sociedade civil, a AVPM não possui financiamento próprio para os seus projetos, sendo financiada por doações de pessoas físicas que contribuem mensalmente para o sustento de suas ações. Não há, no momento, financiamento de pessoas jurídicas nem fomentos oriundos de editais de captação de recurso, o que faz com que o voluntariado seja predominante em sua estrutura. No programa de atendimento às vítimas de violência, os profissionais envolvidos são todos voluntários, com destaque para os estagiários de psicologia da UFRRJ que são os psicoterapeutas dos atendidos no programa e os psicólogos que os supervisionam. Esta dependência do trabalho voluntário contribui para uma rotatividade na equipe técnica que compõe o programa, além de limitar sua abrangência por não ter um profissional com dedicação exclusiva. Conseqüentemente, nem todas as demandas que chegam até a OSC podem ser atendidas e exige que o público que deseja ser inserido no programa passe uma triagem e, ainda que se enquadre nas condicionalidades exigidas, nem sempre consegue ser atendido imediatamente, gerando uma fila de espera.

Esta condição fez com que a organização se aproximasse da prefeitura de Mesquita, através da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), em 2013, buscando parceria para a execução deste trabalho, objetivando trazer concretude às ações através de transferência de recursos financeiros, mas também de apoio para que o trabalho pudesse ampliado e o número de crianças e adolescentes atendidas aumentasse. Na ocasião, o secretário da pasta se interessou pelo trabalho e o município começou a encaminhar

¹⁴ Este último foi possível a partir de parceria com a Associação Brasileira de Neurologia e Psiquiatria Infantil do Estado do Rio de Janeiro para atendimento gratuito de crianças atendidas pela AVPM.

¹⁵ Associação Americana de Psicologia.

¹⁶ No Brasil “Para Educar Crianças em Ambientes Seguros”.

crianças e adolescentes, sobretudo os acolhidos na Casa de Acolhimento e Cidadania. Além disso, contrata uma psicóloga designada para atuar na instituição, embora nenhum recurso tenha sido transferido diretamente para a organização. O apoio com a profissional dura apenas dois anos, quando a instituição volta a contar somente com voluntários, entretanto o fluxo de encaminhamentos aumenta, além do programa ser convidado para realizar capacitações junto às equipes técnicas das unidades de atendimento socioassistencial do município e realizar palestras para os usuários desses equipamentos. O trabalho monográfico de Peres (2016) aponta que, de 2013 a 2016, foram realizadas 19 palestras em unidades da proteção básica e especial em diversos bairros de Mesquita difundindo conhecimentos relacionados à violência, alcançando uma média de 30 pessoas.

A análise documental desenvolvida no estudo de caso proposto, foi realizada entre os meses de abril e maio de 2023, e consultou os arquivos e registros da AVPM do período de 2013 a 2023, buscando localizar documentos e registros que evidenciam a interação entre os atores governamentais e a OSC no atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência. Três conjuntos de documentos foram analisados: (1) contratos ou termos de cooperação entre a administração pública e a AVPM; (2) correspondências trocadas - ofícios, memorandos, convites, etc - e (3) nos arquivos de atendimentos de usuários ainda em curso e no chamado arquivo morto do programa de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de violência.

No primeiro grupo observou-se tudo que pudesse denotar a natureza da relação estabelecida entre os dois atores: se formal ou informal. O parâmetro para esta análise foi a MROSC que estabelece as regras e as modalidades de parceria entre as OSCs e a administração pública, apontando três instrumentos de formalização de parceria: termo de colaboração, termo de fomento e acordo de cooperação. Os dois primeiros envolvem transferência de recursos financeiros e diferenciam-se, sendo o primeiro propostas elaboradas pela administração pública com participação de OSCs e o segundo propostas elaboradas pelas OSCs com participação da administração pública. Já o acordo de cooperação formaliza as parcerias que não envolvem transferência de recursos financeiros. Como Mesquita, apesar de possuir Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente com recurso, nunca realizou chamamento público para financiamento de projetos que atuem na garantia da promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Consequentemente, nunca foi estabelecida uma parceria que envolvesse transferência de recursos entre a AVPM e a prefeitura de Mesquita. No entanto, também não foi encontrado nenhum acordo ou pactuação de fluxos que formalizasse o apoio de

cooperação entre os dois atores. Os documentos encontrados neste primeiro grupo indicaram forte participação da OSC junto às instâncias participativas de controle social da Assistência Social. A organização registrou-se junto ao CMDCA em março de 2014 e em dezembro deste mesmo ano é eleita uma das conselheiras titulares junto ao conselho. Em 2015, a AVPM recebeu o Título de Utilidade Pública Municipal concedido pela Câmara dos Vereadores. Note-se que esses três movimentos da instituição apontam para um interesse da organização em atuar ativamente na rede socioassistencial de Mesquita, já que o registro junto aos conselhos de direitos é um requisito da LOAS para a inclusão de entidades não governamentais na rede SUAS. Por outro lado, o registro de utilidade pública municipal reconhece a instituição sem fins lucrativos como prestadora de serviços à sociedade, sendo fundamental para que a instituição esteja apta a receber recursos públicos.

No segundo conjunto de documentos identificou-se, principalmente, ofícios que podem ser divididos em três assuntos: ofícios de interação com os conselhos de direitos, interações com o judiciário, através da Vara da Infância e Juventude da comarca de Nova Iguaçu, e interações com a SEMAS, sobretudo a partir da Casa de Acolhimento. Os ofícios de interação com os conselhos versam sobre o envio e recebimento de relatórios e processo de renovação do registro junto aos conselhos. Os ofícios recebidos da Vara da Infância e Juventude encaminham crianças e famílias para serem incluídas no programa de atendimento da instituição, além de solicitarem o envio de relatório de acompanhamento dos casos encaminhados. Em contrapartida, os ofícios enviados pela AVPM para a Vara da Infância e Juventude, enviam contrarreferência dos casos encaminhados pelo judiciário, além de solicitarem o envio de relatório compartilhando informações dos casos referenciados pela Vara e oportunidade de participar de decisões que poderiam afetar o processo psicoterapêutico dos usuários em questão. Isto porque, embora o judiciário solicite constantemente informações a respeito dos casos, os encaminhamentos que este ator faz para a OSC não constam de informações sobre os casos a serem acompanhados. Não há, neste sentido, síntese informativa ou relatório esclarecendo os motivos do encaminhamento ou compartilhando com o programa de atendimento, informações quanto ao andamento dos processos envolvendo os casos acompanhados pela instituição. Os ofícios encontrados sugerem, portanto, uma constante interação entre os dois atores, mas com poucas construções compartilhadas entre suas equipes técnicas. Ademais, a falta de informações nos encaminhamentos feitos pela Vara esclarecendo, por exemplo, a razão pela qual o usuário estava sendo encaminhado, traz implicações para a qualidade do atendimento que será prestado à crianças, adolescente ou família referenciado. Isto porque os documentos que orientam a atuação com crianças e adolescentes vítimas ou testemunhas de violência,

chamam atenção para o cuidado com a revitimização deste público ao ter que repetir seus relatos de violência em cada órgão do Sistema de Garantia de Direitos pelos quais precisam passar. Chama atenção, ainda, a relação pouco horizontal entre os dois atores, que pode ser notada pela constante exigência, por parte do judiciário, de que a instituição fosse responsável por confirmar junto à Vara da Infância e Juventude o comparecimento ou não da família encaminhada.

Quanto aos ofícios recebidos pela AVPM enviados pela SEMAS, seguem o mesmo padrão daqueles trocados com o judiciário. Tratam-se de encaminhamentos de casos das unidades de atendimento da Assistência Social de Mesquita, sobretudo da Casa de Acolhimento e Cidadania. Em alguns casos estes encaminhamentos apareciam acompanhados de síntese informativa ou relatório que esclarecesse para a equipe técnica do programa informações importantes sobre o caso referenciado. Outros ofícios tratam, ainda, de comunicados referentes à desinstitucionalização de crianças ou adolescentes, atualização de processo de adoção e transferência para outros abrigos. Apesar da troca de informações entre a SEMAS e AVPM parecer um pouco melhor, não havia um padrão nestes encaminhamentos, variando na profundidade de seu conteúdo e na sua própria estrutura, além de não apresentarem sistematização na troca de informações.

Em relação aos ofícios enviados pela AVPM à SEMAS, constam, em sua maioria, de envio ou solicitação de relatórios, além do pedido de apoio da prefeitura para ações realizadas em outros projetos da instituição. Este apoio era para a infraestrutura de eventos culturais ou doações de lanches para as atividades com os usuários da instituição.

A análise do terceiro conjunto de documentos consta de arquivos de atendimento das crianças e adolescentes que já foram ou ainda são atendidas pelo programa - além dos que aguardam em lista de espera para serem incluídos no programa. Nesta análise, a ficha de cadastro utilizada pela AVPM foi primordial, sendo possível localizar as principais informações buscadas quanto ao município dos usuários e a origem das demandas. Todavia, a análise buscou nas pastas dos usuários outras evidências de interação entre a OSC e as unidades de atendimento, como relatórios de reuniões, planos de trabalho ou estudos de casos em conjunto.

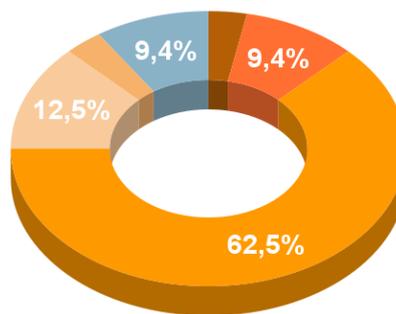
Foram consultados 105 arquivos, sendo 4 referentes ao usuários que aguardam em fila de espera, 27 que são acompanhados atualmente pelo programa e 74 acompanhamentos finalizados. Estes arquivos revelam que os usuários atendidos são de diferentes municípios - Mesquita, Nova Iguaçu, Belford Roxo, São João de Meriti, Japeri,

Nilópolis e Rio de Janeiro - com forte predominância da Baixada Fluminense, tendo como destaque Mesquita, com 56% e Nova Iguaçu com 32%. Dentre os usuários de Mesquita, 43,6% são de demanda espontânea - casos em que o usuário procura diretamente a instituição - e 56,4% de encaminhamentos da rede sócioprotetiva do município.

Os casos encaminhados pela rede revelam uma pluralidade de órgãos, com destaque para unidades de atendimento que compõem a Proteção Social Especial de Média e Alta complexidade.

Origem dos encaminhamentos da rede sócioprotetiva de Mesquita

Elaboração própria.



● CREAS ● Conselho Tutelar ● Casa de Acolhimento e Cidadania
● Vara da Infância e Juventude ● Escolas Estaduais ● Organizações da Sociedade Civil

A Casa de Acolhimento e Cidadania (CAC) foi a principal unidade de atendimento do município a encaminhar crianças e adolescentes para atendimento no programa oferecido pela AVPM. A CAC é o único abrigo institucional do município e acolhe crianças e adolescentes de outros municípios da região. Com uma equipe técnica composta de um psicólogo e um assistente social, além dos educadores sociais, é razoável considerar que a dinâmica institucional e as rotinas dos abrigos, impossibilitam que o psicólogo realize acompanhamento psicoterapêutico com os acolhidos, o que torna relevante que a rede socioassistencial tenha instituições que se inserem nesta lacuna. Posto que a violência contra este público compromete não apenas seu desenvolvimento do ponto de vista social, afetando seus vínculos familiares e comunitários, com rebatimentos em seu desenvolvimento cognitivo e emocional (HABIGZANG; CAMINHA, 2004 Apud. MEDEIROS, 2020).

É importante reforçar que a análise dos arquivos dos usuários encaminhados pela CAC confirmam o que pode ser verificado na consulta aos ofícios trocados entre os dois atores: não há um padrão nos encaminhamentos que aparecem com diferentes modelos. Os casos referenciados entre 2014 e 2014 foram acompanhados de síntese informativa ou relatório a respeito do caso encaminhado. Já os encaminhamentos posteriores a 2016, não foram acompanhados de informações relativas às situações de violência envolvidas nos casos encaminhados. Nesta mesma direção, este padrão de encaminhamentos carentes de informações compartilhadas pode ser notado naqueles realizados pela Vara da Infância e Juventude, órgão que aparece com 12,5% dos encaminhamentos de Mesquita.

Em relação às demais unidades de atendimento que aparecem como origem dos casos encaminhados pela rede de Mesquita, foram Conselho Tutelar, CREAS, uma determinada OSC de Mesquita e uma escola da rede Estadual de ensino. Apenas o encaminhamento oriundo da escola estadual constava de síntese informativa sobre o caso encaminhado, além de ficha de referência e contrarreferência. Nos casos encaminhados pelos três primeiros equipamentos, foi notada a mesma falta de informações relevantes sobre os casos encaminhados.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo buscou analisar a interação entre o Estado e a sociedade civil na política de assistência social, no que tange especificamente ao atendimento às crianças e adolescentes vítimas de violência, em âmbito municipal, a partir do caso da Associação Vida Plena de Mesquita, organização da sociedade civil, e a prefeitura de Mesquita, através das unidades de atendimento socioassistencial. Outra especificidade trazida pelo trabalho, é análise da participação da sociedade civil na esfera da execução e produção de serviços sociais, em contraponto à predominância de trabalhos que centralizam suas análises na esfera do controle social e seus mecanismos de participação.

Desse modo, é imprescindível olhar para a realização da política em questão enquanto um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, conforme destacado pela LOAS e salientado em outros diversos dispositivos que reforçam a participação da sociedade civil na execução de programas e serviços que visam o atendimento e o assessoramento de beneficiários abrangidos por esta política pública, além da defesa e garantia de seus direitos. Nesta direção, a PNAS indica ser responsabilidade do SUAS, como sistema operacional da Assistência Social, coordenar e integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Por

consequente, cabe ao órgão gestor municipal da política conhecer as especificidades de seu território de abrangência, inclusive as a rede de articulação disponível em seu território em relação ao seu escopo, serviços e programas, observando as potencialidades da rede e suas possíveis lacunas.

A despeito das controvérsias presentes na literatura que discute as parcerias entre OSCs e administração pública, estudos como o de Barone e Lopez (2013) e Abreu e Lopez (2014) mostram que, tendo como *Proxy* o volume de recursos estatais transferidos às organizações não governamentais, pode-se considerar um relevante crescimento da cooperação entre a burocracia pública e as entidades sem fins lucrativos. Alguns motivos para esta cooperação seriam: a possibilidade de estender as capacidades públicas do Estado de modo que este oferte novas políticas e serviços para os quais a administração pública tem pouca expertise – sobretudo na esfera municipal onde a diversidade dos municípios brasileiros pode ser percebida nas diferentes capacidades burocrática e técnica do Executivo, conforme sinaliza Satyro et al (2016); a busca por maior eficiência na gestão; a alteração nas concepções que norteiam a administração pública e, por fim, a incorporação de novos segmentos sociais como beneficiários (ABREU e LOPEZ, 2014).

Fundamentando esta análise teoricamente em estudos que consideram a possibilidade de democratizar as políticas públicas a partir da participação da sociedade civil também na execução e implementação destas, algumas considerações são importantes a respeito do estudo de caso aqui proposto.

No caso de Mesquita, as unidades públicas de atendimento socioassistencial do município conhecem o programa de atendimento oferecido pela AVPM e usufruem de sua expertise na área. Contudo, a parceria acaba reduzindo-se à utilização, por parte da administração pública, de um serviço que é elaborado e disponibilizado pela OSC, sem haver expectativas e construções compartilhadas entre os dois atores. Se, por um lado, a rede utiliza dos serviços oferecidos pela AVPM sem contrapartida, a própria organização segue o padrão comum onde estas instituições recorrem ao poder público para dar sustentabilidade às suas ações. Além disto, a natureza informal desta parceria, conforme notado a partir da ausência de termos de colaboração entre os atores, dificulta a construção conjunta de objetivos, estratégias e metas que poderiam potencializar o serviço prestado, ampliando sua abrangência. Note-se que mesmo que não haja transferência de recursos financeiros, formalizar a parceria pode trazer maior consistência ao trabalho realizado

conjuntamente e evitar a sobreposição de ações entre os diferentes atores que compõem a rede.

Se analisados à luz do guia “Parâmetros para atuação do SUAS no atendimento a crianças e adolescentes vítimas ou testemunha de violência”, os dados sugerem que pouco do que é orientado pelo documento pauta a interação entre a Assistência Social em Mesquita e a AVPM. Como salientado, os casos encaminhados nem sempre são acompanhados de informações que facilitem a abordagem com os usuários, no sentido de evitar a revitimização, além de não ter sido encontrado evidências de ações conjuntas de diagnóstico, planejamento, reuniões periódicas ou pactuação de um fluxo entre os atores, denotando ações desarticuladas e descoordenadas. Ações com este padrão, podem fazer do instrumento de referência e contrarreferência entre instituições da rede sócio protetiva, mera transferência de responsabilidades comprometendo o atendimento integral das crianças e dos adolescentes vítimas de violência. Esta ação isolada sobre um mesmo caso impossibilita o que Spink (2001) aponta como uma das possibilidades do trabalho com outras instituições, que é amplificar as competências distintivas que podem ser movimentadas em torno da questão em foco.

Embora a análise aqui empreendida não nos permita apontar os impactos desta frágil parceria na prevenção, enfrentamento e superação das situações de violação de direitos dos usuários em decorrência da violência, é razoável considerar que perde-se o potencial presente em parcerias mais consolidadas, de ser uma forma gerencial de trabalho que pode desdobrar-se na construção de agentes que geram compromissos com causas e projetos sociais. Isto porque, conforme aponta Ramos (2012), as OSCs estariam mais próximas dos problemas que assolam o cotidiano dos indivíduos atendidos, bem como das comunidades onde estão inseridas.

Finalmente, destaca-se que este trabalho não busca apresentar um tipo ideal de interação entre Estado e Sociedade Civil, mas considera que tendo em vista a pluralidade de organizações da sociedade civil e as diferentes capacidades estatais dos municípios brasileiros, o que impacta diretamente nas políticas públicas implementadas em nível local, é fundamental que as análises das interações socioestatais sejam verificadas empiricamente. Aproxima-se, portanto, das ideias de Bichir (2021) para quem os resultados possíveis deste tipo de parceria são contingenciais e variam de acordo com as diversas realidades locais e institucionais. Longe de buscar esgotar as discussões possíveis no estudo de caso proposto, reforça-se a importância de dar continuidade à segunda etapa da pesquisa,

colhendo a percepção dos gestores e dos técnicos envolvidos na interação entre a AVPM e a prefeitura de Mesquita, de modo a aprofundar as informações obtidas através da análise documental.

REFERÊNCIAS

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. 2. ed. São Paulo. Cortez, 2008.

BICHIR, Renata; PEREIRA, Guilherme Nunes; GOMES, Maria Laura. **Interações socioestatais e construção de capacidades nas políticas públicas**. Novos Estud. CEBRAP. São Paulo. V. 40n01, p. 57-79, Jan-Abr, 2021. Disponível em: < [03_bichir_119_p56a79.indd \(scielo.br\)](#) >.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF.

BRASIL, Lei 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF.

BRASIL, Lei 13.431 de 04 de abril de 2017. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência e altera a Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990. Brasília, DF.

BRASIL, Ministério da Cidadania. Parâmetros de atuação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Brasília, DF, 2020.

CASA FLUMINENSE, Mada da Desigualdade, região metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2020.

DRAIBE, Sonia Miriam; AURELIANO, Liana. A Especificidade do “Welfare State” Brasileiro. In: MPAS/CEPAL, Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Volume I. Reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília, 1989.

COUTO, Berenice. (Orgs)...[et al]. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento. 5. ed. rev. e atual. - São Paulo: Cortez, 2017.

JACCOUD, Luciana; CARDOSO JR, José Celso Pereira. **Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal**. JACCOUD, Luciana (Org). Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2009.

_____; SILVA, Frederico Barbosa da; BEGHIN, Nathalie. **Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias**. JACCOUD, Luciana (Org). Questão Social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2009b.

MEDEIROS, Ilanna Pinheiro da Costa. Violência intrafamiliar: um estudo pela perspectiva dos profissionais da rede socioprotetiva de Mesquita/RJ. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Psicologia da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Seropédica, 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO DE JANEIRO. Censo da população infantojuvenil acolhida no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: MPRJ, 2022.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

PERES, Fernanda Barbosa Guimarães. A relevância do atendimento multidisciplinar e interdisciplinar em crianças e adolescentes vítimas de violência. Monografia apresentada ao UNIABEU Centro Universitário. Belford Roxo, 2016.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.

RAMOS, Ana Marcia Fornaziero. **Potencialidades e desafios nas parcerias entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as Entidades Sociais na cidade de São Paulo: um estudo dos serviços voltados à população em situação de rua**. Tese de doutoramento. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP, São Paulo, 2012.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. 2. ed. – Rio de Janeiro: Campus, 1987.

_____. A gênese da ordem. In: MPAS/CEPAL, Projeto: a política social em tempo de crise: articulação institucional e descentralização. Volume I. Reflexões sobre a natureza do bem-estar. Brasília, 1989.

SPINK, Peter K. **Parcerias e alianças com organizações não-estatais**. São Paulo, Pólis; Programa de Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.