



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro de Ciências Sociais

Faculdade de Serviço Social

Francisca Giderlândia dos Santos Assis

**O CRAS e as Expressões da Rede Sócio Assistencial:  
um estudo de caso no complexo do Andaraí**

Rio de Janeiro

2010

Francisca Giderlândia dos Santos Assis

**O CRAS e as Expressões da Rede Sócio Assistencial:  
um estudo de caso no complexo do Andaraí**



Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Alba Tereza Barroso de Castro

Rio de Janeiro

2010

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CCS/A

A848 Assis, Francisca Giderlândia dos Santos.  
O CRAS e as Expressões da Rede Sócio  
Assistencial: um estudo de caso no complexo do Andaraí  
/ Francisca Giderlândia dos Santos Assis. – 2010.  
95 f.

Orientadora: Alba Tereza Barroso de Castro.  
Dissertação (mestrado) – Universidade do Estado do  
Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social.  
Bibliografia.

1. Assistência social – Teses. 2. Sistema Único de  
Assistência Social (Brasil) – Teses. 3. Descentralização  
– Teses. 4. Andaraí (Rio de Janeiro, RJ) – Teses. I.  
Castro, Alba Tereza Barroso de. II. Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro. Faculdade de Serviço Social.  
III. Título.

CDU 36(815.31)

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Francisca Giderlândia dos Santos Assis

**O CRAS e as Expressões da Rede Sócio Assistencial:  
um estudo de caso no complexo do Andaraí**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Trabalho e Política Social.

Aprovada em 30 de março de 2010.

Banca Examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Alba Tereza Barroso de Castro (Orientadora)  
Faculdade de Serviço Social – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Mônica Maria Torres de Alencar  
Faculdade de Serviço Social – UERJ

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Sueli Bulhões da Silva  
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro – PUC-Rio

Rio de Janeiro

2010

## AGRADECIMENTOS

A minha mãe, que com um jeito simples de ser me ensina a ser melhor sem nenhuma palavra somente com atitudes e gestos concretos. Ao papai (*in memoriam*), homem de fibra, audacioso, sonhador e realizador, que com certeza ficaria extremamente orgulhoso com as pequenas conquistas que desenvolvo a cada dia. Sem estes dois, jamais seria a Mulher que sou!

Aos meus irmãos e irmãs que me apóiam em tudo e em todas as horas e até com as críticas me fazem crescer muito mais. Estimulam-me e desafiam-me a sonhar e batalhar pela realização de cada um destes sonhos. Ao Sócrates, meu cachorro, pelo amor e aos meus cunhados compreensivos e às minhas sobrinhas que me vivificam com cada sorriso de criança.

Ao Carlos Eduardo, que me estimulou a crescer na carreira acadêmica. Muito obrigado por tudo!

À minha orientadora, que atuou neste processo com extrema paciência e honestidade, indicando sempre o melhor caminho. Nos momentos de fraqueza, me fortaleceu, deu-me segurança, me estimulou e me mostrou que nesta trajetória os pequenos detalhes são de extrema importância. Alba, muito obrigado por tudo!

Às professoras que compõem a banca, Sueli e Mônica, agradeço pelo privilégio de tê-las no meu processo de formação. Trazendo questões que me forneceram diversos caminhos porém uma certeza, a paixão pela pesquisa.

Aos companheiros da turma de mestrado da UERJ do ano de 2007, foi de extrema importância a minha convivência com vocês, sem dúvidas as amizades ficarão para todo o sempre!

A todos os professores e funcionários da Faculdade de Serviço Social e da Pós Graduação em Serviço Social. Cada professor foi fundamental neste processo de formação fica aqui o meu desejo de em breve reencontrá-los no Doutorado. Em relação aos funcionários evidencio o meu respeito aos amigos que trabalham na Secretaria da Pós, que são de extrema importância para a vida dos discentes tendo em vista que estamos sempre cheios de prazos para cumprir!

Aos funcionários da Biblioteca do 9º andar por terem me auxiliado em todos os momentos em que precisei, em especial a Srª Laurinda e a Srª Dalva por toda gentileza em momentos cruciais.

A todos do Complexo do Andaraí que foram entrevistados, coordenadores, presidentes de associações e moradores, a minha gratidão pela compreensão e pelo estímulo que recebi deles para desenvolver este estudo.

Por fim, e não menos importante, agradeço imensamente aos meus amigos, do Brasil e até de outros países que me incentivaram de todas as formas e por todos os meios de comunicação. Um abraço especial a Rita pela compreensão e horas de lazer, a Rô que me fez rir, a Tati que me amparou horas via telefone, ao Marcelo por desafiar a pesquisadora que existe dentro de mim com minuciosas e diversificadas críticas. A Priscila e Suzana que com muito carinho me incentivaram até o fim. A cada um que contribuiu direta ou indiretamente mesmo que não citado por aqui, fiquem com a certeza da minha eterna gratidão: Muito obrigado a todos vocês!

## RESUMO

ASSIS, Francisca Giderlândia dos Santos. **O CRAS e as Expressões da Rede Sócio Assistencial**: um estudo de caso no complexo do Andaraí. 2010. 95 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

Esta dissertação de mestrado se constitui em uma análise que busca identificar como ocorre a ação entre as Organizações Sociais e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) baseado nas concepções teóricas sobre a descentralização advindas da Constituição Federal de 1988 que oferece parâmetros para as legislações sociais atuais, inclusive o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para tal, utilizou-se como referência o olhar exógeno, via estudo de caso de caráter exploratório, com os integrantes da rede socioassistencial do Complexo do Andaraí, visando através de entrevistas analisar as formas de articulação entre as Ongs e o CRAS tendo em vista identificar as ações intersetoriais. Além de aferir o nível de estruturação do proposto no SUAS acerca da disseminação os CRAS configurando-se como canais de participação. Dentre os resultados, têm-se que o conhecimento dos entrevistados acerca do CRAS e dos serviços prestados no interior deste aparelho público, é incipiente. Do ponto de vista da participação das Organizações Sociais em relação a VII Conferência Municipal de Assistência Social configurou-se como inexistente. E, por fim, analisando as falas dos coordenadores das Organizações Sociais e também dos presidentes das associações de moradores, parece que a constituição da rede socioassistencial caminha para o proposto nas diretrizes do SUAS, no entanto se configura ainda como frágil.

Palavras-chave: Descentralização. Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Andaraí. Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

## ABSTRACT

ASSIS, Francisca Giderlândia dos Santos. **The CRAS and the Expressions of the Social Assistance Network: a case study in the Andaraí complex.** 2010. 95 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

This dissertation is an analysis that seeks to identify how action occurs between Social Organizations and Reference Centers of Social Assistance (CRAS) based on the theoretical conceptions about decentralization coming from the Federal Constitution of 1988 that provides parameters for legislation social systems, including the Single Social Assistance System (SUAS). For this, the exogenous look was used, through an exploratory case study, with the members of the socio-welfare network of the Andaraí Complex, aiming through interviews to analyze the forms of articulation between NGOs and CRAS in order to identify intersectoral actions. In addition to assessing the level of structure of the proposed in the SUAS on the dissemination of the CRAS being configured as channels of participation. Among the results, the interviewees' knowledge about the CRAS and the services provided within this public apparatus is incipient. From the point of view of the participation of the Social Organizations in relation to the VII Municipal Conference of Social Assistance, it was established as non-existent. And, finally, analyzing the statements of the coordinators of the Social Organizations and also of the presidents of the residents' associations, it seems that the constitution of the socioassistencial network is in line with the ones proposed in the SUAS guidelines, however, it still appears as fragile.

Keywords: Decentralization. Social Assistance. Single Social Assistance System (SUAS). Andaraí. Social Assistance Reference Centers (CRAS).

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 01 – Dispersão de CRAS e CREAS no Brasil.....	38
Gráfico 01 – Distribuição dos Trabalhadores dos CRAS, segundo Área de Formação no ano de 2008.....	40
Mapa 02 – A cidade do Rio de Janeiro com a dispersão das Áreas de Planejamento.....	44
Figura 01 – Centro da Juventude Natália Rosa de Oliveira.....	47
Figura 02 – Subida para o Morro do Andaraí (1989).....	56
Figura 03 – O bairro do Andaraí hoje.....	58



## LISTA DE TABELAS

Tabela 01 – Mapeamento dos CRAS no município do Rio de Janeiro em 2009.....	50
Tabela 02 – Mapeamento dos CREAS no município do Rio de Janeiro em 2009...	53
Tabela 03 – Organizações Sociais da rede socioassistencial do Complexo do Andaraí.....	69

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	12
<b>1. A DESCENTRALIZAÇÃO NA TRAJETÓRIA DA CONSTITUIÇÃO DO APARATO JURÍDICO INSTITUCIONAL DA LOAS AO SUAS</b> .....	17
<b>1.1. Breve Esboço Conceitual e Histórico da Descentralização</b> .....	20
<u>1.1.1. O caso da assistência social</u> .....	25
<b>1.2. A Política Nacional de Assistência Social: características do novo reordenamento da Assistência Social</b> .....	28
<u>1.2.1. O Retrato do SUAS no Brasil: uma breve exposição dos dilemas da nova política de Assistência Social</u> .....	36
<b>2. ASPECTOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E PARTICULARIDADES DO ANDARAÍ</b> .....	42
<b>2.1. Contextualizando o município do Rio de Janeiro a partir dos dados Socioeconômicos</b> .....	42
<u>2.1.1. A organização da cidade do Rio de Janeiro</u> .....	43
<b>2.2. A estruturação da Assistência Social no município do Rio de Janeiro</b> ...46	
<u>2.2.1. A distribuição dos CRAS e CREAS na cidade do Rio de Janeiro</u> .....	50
<b>2.3. O bairro do Andaraí</b> .....	55
<u>2.3.1. A estruturação do Andaraí hoje</u> .....	58
<b>3. A CONSTITUIÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DO COMPLEXO DO ANDARAÍ</b> .....	62
<b>3.1. Os caminhos percorridos para a definição do objeto de estudo</b> .....	62
<b>3.2. A Pesquisa</b> .....	64
<u>3.2.1. Resultados da pesquisa: Da exposição dos dados coletados</u> .....	65
<u>3.2.2. O Complexo do Andaraí</u> .....	65
<b>3.3. A rede socioassistencial no Complexo do Andaraí</b> .....	66
<u>3.3.1. Breve perfil das Organizações Sociais selecionadas</u> .....	70
<u>3.3.2. A visão das organizações sociais a respeito do CRAS</u> .....	73
<u>3.3.3. A visão das associações de moradores e dos usuários dos serviços sócio assistenciais</u> .....	78
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	81
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	85
<b>ANEXO A – Modelo de Consentimento Informado</b> .....	89

<b>ANEXO B – Roteiro para entrevistas com representantes de Ongs.....</b>	<b>90</b>
<b>ANEXO C – Roteiro para entrevistas com representantes de Associações de moradores.....</b>	<b>92</b>
<b>ANEXO D – Roteiro para entrevistas com usuários dos serviços sócio assistenciais.....</b>	<b>94</b>

## INTRODUÇÃO

Desde a consolidação legal da Constituição Federal de 1988, as políticas sociais obtiveram um grande avanço em termos legais, sendo esta Constituição considerada pelos estudiosos como a “Constituição Cidadã”. Esse avanço se considera real por conta do processo de instituição da Seguridade Social que engloba em si as políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social, incorporando-as no hall das Políticas Sociais.

Embora a Seguridade Social brasileira, inscrita na Constituição Federal de 1988, não seja ampla – isto porque a mesma não incorpora as demais políticas públicas, tais como, Educação, Cultura, Ciência e Tecnologia, etc. – não se pode deixar de destacar grande importância para tal conceito haja vista todo o processo de repressão política vivenciada na sociedade brasileira por 20 anos, tendo início com o Golpe Militar de 1964. Sendo assim, a CF de 1988 foi resultado de uma grande mobilização nacional dos movimentos sociais brasileiros e de profissionais envolvidos nesses processos de redemocratização no país.

Nesse cenário, a Assistência Social passa a ganhar corpo através da LOAS 8742/93, a Lei Orgânica da Assistência Social, que tem por objetivo organizar a área da Assistência Social brasileira através da proteção à criança, adolescente, gestante e idoso na busca da redução de danos e prevenção de riscos à quem dela precisar, dentro de cada universo característico na busca da política como um direito social e não filantropia, assistencialismo, clientelismo e / ou assistencialismo.

Durante a década de 1990, esta política consegue progredir a passos curtos por conta de todos os processos econômicos, políticos e sociais do período: implementação do Plano Real, Crise Financeira do Capital, 8 (oito) anos do Governo de FHC (Fernando Henrique Cardoso). Com o início do Governo de Luís Inácio Lula da Silva em 2003, os setores dos movimentos sociais que tinham em pauta as propostas de implementação das políticas públicas e sociais entram em cena e as mesmas ganham corpo e força para a sua consolidação.

Na área da Assistência Social, isto se deu principalmente através da criação de um novo ministério para esta pasta, o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o MDS. Considerando as condições políticas e institucionais reunidas durante a o decorrer da década de 1990, a Política de Assistência Social cria condições e possibilidades para a consolidação do SUAS: o Sistema Único de

Assistência Social. Através da construção e implementação da PNAS / 2004 (Política Nacional da Assistência Social), agregada à LOAS de 1993, o SUAS ganha corpo e “(...) expressa exatamente a materialidade do conteúdo da Assistência Social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, PNAS / 2004).

Esta dissertação tem como foco apresentar uma exposição da caracterização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) partindo de informações universais que se referem a dados do SUAS no Brasil, passando pela cidade do Rio de Janeiro como ponte para compreensão do fenômeno via gestão da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), expondo, assim, a estruturação da política de assistência social em tal cidade.

Este estudo parte dos processos vivenciados como bolsista de Iniciação Científica (PIBIC / CNPq) no Projeto de Pesquisa: Expressões do Reordenamento da Política de Assistência Social: gestão social em foco, coordenada pela professora / doutora Myrtes de Aguiar Macédo da PUC-Rio<sup>1</sup>. Esta pesquisa tinha o objetivo de identificar as formas de gestão desenvolvidas nos programas assistenciais, especificamente nos municípios de Belford Roxo e São João de Meriti, tendo como referência os programas: Bolsa Escola e PLANFOR, que faziam parte do governo de FHC e os programas: Bolsa Família e Plano Nacional de Qualificação (PNQ), implementados no governo de Luís Inácio Lula da Silva.

Durante o desenvolvimento dos processos de pesquisa, tínhamos contato com o material bibliográfico sobre a política de Assistência Social, os programas sociais de cada governo supracitado e com os programas de geração de renda do município de Belford Roxo, especificamente, o programa Bolsa Escola e a transição para o programa Bolsa Família e, em nível local, também coletar informações sobre o programa do Cheque Cidadão. Isso se desenvolvia a partir do levantamento das informações a respeito dos programas com o propósito de apreender as formas de gestão e desenvolver o mapeamento das atividades assistenciais no município de Belford Roxo.

Com o desenvolvimento desta pesquisa, trabalhos foram sendo realizados e aprovados para apresentações em congressos científicos, seja da categoria, seja da

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa se insere na linha de pesquisa Trabalho, Gênero e Políticas Sociais no Programa de Pós Graduação em Serviço Social da PUC-Rio.

área de conhecimento<sup>2</sup>, e o interesse pela temática da Assistência Social foi aumentando, principalmente no que tange a observação da implementação dos novos equipamentos da Assistência Social – através da PNAS / 2004 – assim como, na implementação das normas organizativas de cada programa da política (PAIF) e dos profissionais que estavam sendo agregados ao processo.

Percebendo que o processo de desenvolvimento de novas instituições e equipamentos na área da assistência social estavam surgindo em determinação à implementação do SUAS e com o objetivo de dimensionar a irradiação dos serviços sócio assistenciais, partimos para uma observação exógena da política mediante um estudo de caso no Complexo do Andaraí para compreender as expressões do SUAS em nível local.

A escolha pelo local se deu devido ao fato de o bairro possuir uma importância muito expressiva dentro do município do Rio de Janeiro, pois, além de ser um bairro populoso, é um dos bairros cercados por um grande número de comunidades vulneráveis, tais como, Morro do Andaraí, Favela Borda do Mato, dentre outros. Além disso, foi a localidade na qual se fora possível adentrar para a realização da pesquisa haja vista a não autorização por parte da Secretaria Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro para a realização de entrevistas com os profissionais dos equipamentos.

Para tal, a observação se dá a partir de entrevistas com representantes da rede sócio assistencial constituída por Organizações Sociais, Associações de Moradores e usuários dos serviços sócio assistenciais em relação ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) buscando identificar como ocorre a ação entre as organizações sociais e o CRAS. Com o intuito de estabelecer as relações que são vistas entre elas e o CRAS tendo em vista a descentralização como possibilidade de ampliação da participação e sendo possível, assim, aferir as percepções preliminares da construção de uma rede sócio assistencial em nível local.

Movida por estes estímulos e por algumas indagações, tais como: O CRAS na relação com a rede sócio assistencial se constitui como canal de participação? Na

---

<sup>2</sup> Foram apresentados os seguintes trabalhos: O Programa Bolsa Família e o Programa Cheque Cidadão: duas gerações de programas de transferência de renda no Brasil (publicado na X Mostra PUC-Rio: os direitos do trabalhador e a promoção da cidadania, em 2006); A Retomada da Família nos Programas Sociais: bolsa família, PAIF e cheque cidadão (publicado no X ENPESS: Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social: crise contemporânea, emancipação política e emancipação humana, de Pernambuco, em 2006).

medida em que há uma fragilização e se a rede deveria estar constituída, há algum nível de articulação entre o CRAS e as entidades sociais no Complexo do Andaraí? É que construímos os caminhos desta pesquisa e estudo na tentativa de esclarecer estas indagações.

Para tentar responder a estas questões, este estudo está desenvolvido em 3 Capítulos e Considerações Finais, sendo que no Capítulo 1 o leitor encontrará uma discussão sobre a categoria da Descentralização tendo em vista os argumentos de autores diversos considerando os dilemas, os mitos e as contradições da categoria em questão com o objetivo de entender a importância da descentralização para a ampliação da participação. Em seguida, realizaremos a exposição do debate sobre a assistência social vinculando-a com a categoria em questão, fazendo, portanto, uma reflexão com recorte posterior a Constituição Federal de 1988 situando a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e as legislações posteriores, dentre elas a central que é a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004). Após, visando a compreensão do novo reordenamento da assistência social, exponho as principais idéias contidas na PNAS/SUAS apresentando, ao final, dados recentes contidos no Brasil.

No Capítulo 2 está de forma breve, o contexto da cidade do Rio de Janeiro expondo dados socioeconômicos, apresentando a organização das Áreas de Planejamento e Subprefeituras do município e, em seguida, a estruturação da Assistência Social da cidade com os respectivos serviços sócio assistenciais que são ofertados à população carioca. Partindo para a apresentação do bairro do Andaraí, situando a história e particularidades do bairro entre o passado e o presente.

Por fim, no Capítulo 3, o leitor acessará a exposição do caminho da pesquisa como um todo a partir dos dados coletados através do estudo de caso exploratório no Complexo do Andaraí situando, através da apresentação da constituição da rede sócio assistencial neste território a visão das organizações sociais acerca dos CRAS considerando os tipos de ação de tais organizações sociais, o conhecimento dos coordenadores acerca do aparelho público mediante a participação e a ação intersetorial. Para em seguida, expor os elementos centrais sobre a percepção dos líderes comunitários e dos usuários a respeito do CRAS como porta de entrada para os serviços sociais e configuração deste espaço como elemento de ação

participativa e intersetorial, abarcando assim, as percepções preliminares da construção de uma rede sócio assistencial em nível local.

E nas Considerações Finais realizamos um resgate acerca das reflexões deste estudo, agregando às análises que foram elaboradas à luz dos teóricos que foram requeridos para conduzir esta pesquisa aprofundando com maior propriedade as constatações a que foi possível chegar com as análises feitas. Desta forma, estas considerações finais dotam-se as sínteses da pesquisa com questões pertinentes para continuidade dos estudos.

## 1 A DESCENTRALIZAÇÃO NA TRAJETÓRIA DA CONSTITUIÇÃO DO APARATO JURÍDICO INSTITUCIONAL DA LOAS AO SUAS

Ao longo do desenvolvimento das sociedades, formas de atendimento às necessidades básicas dos indivíduos de um povo para outro eram manifestadas de maneiras diversas. Estas diferentes formas ganharam corpo principalmente após o surgimento do Cristianismo, na qual, seu lema era “amai os seus inimigos”. A partir deste conceito, durante o período da Idade Média, sendo a igreja católica uma das instituições detentoras no maior número de terras durante o período feudal, ações de caridade eram realizadas pela nobreza aos menos afortunados do período.

Além dessas atitudes individuais, a Igreja Católica funda Santas Casas de Misericórdia para prestar atendimento à inválidos e enfermos e assistência aos órfãos que eram abandonados na instituição. Essas ações datam desde o século XV na Europa e eram tidas como ações filantrópicas da Igreja Católica. Com o as grandes navegações e o aprofundamento do absolutismo, principalmente através do surgimento da burguesia, a monarquia foi ganhando força no controle político da sociedade e destituindo a Igreja Católica em seu poderio e controle absoluto, principalmente após a Reforma Protestante, no século XVI.

Na Inglaterra do século XVI, assumia a monarquia a Rainha Elizabeth I, grande religiosa que, no ensejo na Reforma Protestante, institui a Igreja Anglicana, não subordinada à Igreja Católica Romana. Seguindo com seu reinado durante o referido século, a Inglaterra passava por um aumento populacional muito grande, alinhado a uma migração de trabalhadores rurais para as áreas urbanas à procura de trabalho.

Devido ao aumento excessivo da população, ao controle hegemônico da população por parte da igreja e da monarquia, em fins do século XVI, precisamente em 1597, o parlamento inglês institui formas de controle por parte dos religiosos à população que se encontravam sem trabalho que viviam perambulando pelas ruas da cidade, na qual consistia em ensinar-lhes um ofício, cuidar de sua saúde e procurar trabalho para estes desprovidos sociais.

Exatamente em 1601, em finais do reinado da Rainha Elizabeth I, o parlamento cria a primeira Lei dos Pobres que consistia em pagamento em dinheiro para um indivíduo inativo, que não podia trabalhar. Era uma renda de valor mensal que correspondia ao preço do alimento que a família fosse gastar ao longo do mês,

sendo uma bonificação mínima, que não resolvia os problemas de ordem estruturalmente econômicos na Inglaterra, mas agia apenas como um enorme paliativo.

Posteriormente, com o avanço e desenvolvimento do capitalismo, da inovação na produção e nas relações em sociedade – principalmente no que diz respeito ao Iluminismo – novas estratégias foram sendo trazidas para o trabalho com essas populações. Com a Revolução Burguesa em 1789, se colocava em cheque uma nova ordem social não mais baseada no feudalismo, mas sim, fundamentada em relações políticas, econômicas e sociais. Novas transformações foram sendo trazidas, principalmente com a culminação da Revolução Industrial, na Inglaterra, na qual colocava trabalhadores de fábrica de carvão numa, então, nova possibilidade de sociabilidade.

Essa Lei dos Pobres foi se consolidando e ganhando um significado muito importante, no qual colocava o Estado como o responsável em subsidiar o necessário para aqueles que se encontravam inativos para o trabalho naquele período. Com o desenvolvimento da sociedade burguesa, assim como, do capitalismo através do seu sistema de produção baseado na compra e venda da força de trabalho e com os trabalhadores com intensas jornadas de trabalho, obtendo, através dele, apenas o mínimo para sobreviver, reivindicações foram sendo realizadas pelos trabalhadores por melhores condições de trabalho.

Durante o século XIX, o movimento dos trabalhadores foi ganhando corpo diante de toda a realidade que vinha sendo vivenciada desde o século anterior até que em meados do século XIX, a sociedade europeia ficou marcada por grandes movimentos que aconteceram clamando por melhores condições acesso ao trabalho, assim como, de condições para se cumprir o trabalho dentro das fábricas – movimentos, tais como, o Ludismo e o Cartismo são um deles.

Em 1834, mais precisamente, a Lei dos Pobres passa por uma modificação e a Nova Lei dos Pobres de 1843, faz o trabalho ser obrigatório, de forma que, para se obter o auxílio, era necessário trabalhar por um salário inferior ao praticado no livre mercado. Essa regulação tinha a intenção de se evitar que as pessoas se aproveitassem do auxílio à pobreza e, também, tornar muito claro que havia algo de indigno em estar reduzido a essa situação.

Durante o período supracitado até início do século XX, se predominava o liberalismo na regulação da sociedade do capital, no qual seus princípios giravam

em torno do trabalho como mercadoria e a regulação econômica se daria pela livre “mão” do mercado. Com a Crise de 1929, novos processos sociais precisaram ser colocados à tona, pois as consequências desta crise foram catastróficas tanto para a classe trabalhadora – com desemprego generalizado e grande queda no consumo – quanto para a economia capitalista – com lucros reduzidos a patamares mínimos e a estagnação da produção.

Desta forma, três grandes projetos societários se encontravam em disputa econômica e territorial: dois no campo da burguesia – fascismo e liberal-reformista e um no campo da classe trabalhadora – o socialista. Durante os anos do pós crise, novas políticas econômicas passaram a ser colocadas em ação para a reestruturação do capitalismo: o Keynesianismo e o Fordismo. Segundo Behring e Boscetti (2008, p. 86),

[...] o keynesianismo e o fordismo, associados, constituem os pilares do processo de acumulação acelerada de capital no pós-45, com forte expansão da demanda efetiva, altas taxas de lucros, elevação do padrão de vida das massas no capitalismo central, e um alto grau de internacionalização do capital, sob o comando da economia norte-americana, que sai da guerra sem grandes perdas físicas e com imensa capacidade de investimento e compra de matérias-primas, bem como de dominação militar.

No Brasil, esse processo aconteceu de forma peculiar, com características de um país, por séculos colonial, com uma economia basicamente de exportação sob o domínio oligárquico, com marcas de uma burguesia retrógrada voltada a interesses conservadores e completamente avessa à pressão popular. A burguesia brasileira não contemplava – e ainda não contempla – ideais democráticos. Esses ideais eram efetivados por uma parcela mínima da população, representando a existência do que Florestan Fernandes (1987: 206) chamou de “Duas Nações”.

Na Europa, presenciou-se um processo que pressupunha maiores garantias em termos sociais para a classe trabalhadora, fruto de reivindicações legítimas da mesma. Desta forma, o Estado passa a intervir diretamente nas relações entre a classe trabalhadora e a classe burguesa, estabelecendo uma regulamentação jurídica do mercado de trabalho e, a partir de uma nova forma, gere a organização e prestação dos serviços sociais para enfrentar a questão social: o chamado Welfare State.

No Brasil, as Políticas Sociais só entraram em cena democráticas e sólida a partir da Constituição Federal de 1988, pois o país passou pelo período de ditadura

militar durante 20 anos, desde 1964. Com a Constituição Federal de 1988, a política de Assistência Social ganha destaque dentro do viés de Seguridade Social, juntamente com a Saúde e Previdência e entra num status de não mais filantropia ou assistencialismo, e sim no campo do direito social.

Neste capítulo, abordaremos inicialmente o conceito de descentralização da Política Social, observando os argumentos de autores distintos verificando dilemas, mitos e contradições da categoria em questão com o objetivo de entender a importância da descentralização para a ampliação da participação na Assistência Social. Em seguida, iremos expor a discussão sobre a assistência social vinculando-a com a categoria em questão, fazendo, portanto, uma reflexão com recorte posterior a Constituição Federal de 1988 situando as legislações posteriores. Na seqüência, visando a compreensão do novo reordenamento da assistência social, exponho as principais idéias contidas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e nas diretrizes de gestão do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) apresentando, por fim, dados recentes sobre tal política em território brasileiro.

### **1.1. Breve Esboço Conceitual e Histórico da Descentralização**

O Sistema de Proteção Social Brasileiro historicamente tem enfrentado, de forma contraditória, processos que ora favorecem ao avanço das políticas sociais, e ora voltam-se para o seu retrocesso. No Brasil, as políticas sociais são alvos recorrentes de estratégias que visam favorecê-las ou restringi-las, dependendo do período histórico e dos interesses envolvidos. Em especial, no que tange a política de assistência social, a estratégia mais recente, datada de 1988 após a promulgação da Constituição Federal, é a descentralização que se caracteriza como uma forma de fortalecer os estados, Distrito Federal, municípios e sociedade, dotando-os de novas prerrogativas e responsabilidades, buscando assim, a revalorização do poder local tendo como foco o aumento da participação popular cerceada no período autoritário (Pereira, 1996). A inovação, aqui, é então, a tentativa de inserir estes atores sociais nos processos decisórios de suas políticas locais.

Mas afinal, de que se trata a descentralização? Quais são os seus dilemas e as suas contradições? Qual a relação com a política de assistência social? Para

tentar problematizar estas questões, nos baseamos em alguns autores que apresentam reflexões sobre esta categoria (Arretche, 1996, 2000; Castro, 1991; Duriguetto e Debórtoli, 2008) problematizando tais explicitações.

A descentralização, que se efetiva como diretriz de Política Social no contexto de consolidação democrática, no Brasil, com a promulgação da Constituição de 1988, já era pensada em um contexto anterior, quando o capitalismo, em crise internacional, buscava saídas para salvaguardar os interesses do capital.

Na década de 1970, a crise fiscal do Estado, em função da crise internacional do capitalismo gerada pelos choques do petróleo, determina uma reorientação política e econômica do sistema capitalista, para tentar reaver o padrão de acumulação perdido. É nesse processo que, nos países avançados, o Estado de Bem-Estar Social se enfraquece, enquanto nos países periféricos, as políticas sociais tendem a se fragmentar ainda mais com a redução do papel do Estado no campo social.

Como forma de suprir esta retração estratégica do Estado, resgata-se a idéia da descentralização, mais tarde, institucionalizada pela Reforma do Estado, no Brasil, que cria Ong's e outras organizações sociais sem fins lucrativos para realizar o papel do Estado no campo social.

Nesse contexto, de resgate da ortodoxia liberal, propagado como neoliberalismo, a atuação do Estado, atuante no campo econômico e reduzido no campo social, torna-se parâmetro para o debate acerca da descentralização que, com suporte dos princípios liberais, defendia o processo de descentralização como uma possibilidade para reduzir as funções do Estado. Nesta ideologia, descentralizar significava:

transferir responsabilidades públicas para o setor privado, segundo a lógica da “eficiência” e do lucro, visando restaurar as responsabilidades individuais através da recomposição moral de regras de solidariedade e de obrigações para com o trabalho, dentro do ideário liberal de igualdade de oportunidades. Absolviam-se as elites dominantes de suas obrigações “morais” em relação as políticas sociais, transferindo-se aos pobres, desempregados e excluídos seu fracasso em desempenhar a bom termo suas “obrigações cívicas” de cidadão responsável (Castro, 1991, p. 82).

Mas, contraditoriamente, a descentralização pode ser entendida do ponto de vista democrático, interpretada como *democratização da administração pública, da burocracia e dos partidos, como processo que poderia favorecer o aparecimento de modelos mais equilibrados e sociedades mais justas do ponto de vista social. Com*

este entendimento, descentralizar pode significar *transferência de competências e de funções para as esferas regionais e locais implicando maior divisão do poder decisório* (Castro, 1991, p. 82).

Nesta mesma direção - no sentido de expor elementos sobre o debate acerca da descentralização no contexto mundial - Arretche (1996) situa a discussão sobre o tema, reiterando, que no âmbito internacional, foram criadas diversas estratégias de reforma estatal, enfatizando as mais conhecidas que são:

1. A desconcentração – a transferência da responsabilidade de execução dos serviços para unidades fisicamente descentralizadas, no interior das agências do governo central;
2. A delegação – a transferência da responsabilidade na gestão dos serviços para agências não vinculadas ao governo central, mantido o controle dos recursos pelo mesmo governo;
3. A transferência de atribuições – a transferência de recursos e funções de gestão para agências não-vinculadas institucionalmente ao governo central;
4. A privatização ou desregulação – a transferência da prestação de serviços sociais para organizações privadas.

Estas reformas estatais citadas foram implementadas em países e contextos históricos distintos, resguardadas as suas particularidades que não serão abordadas neste estudo. Já no contexto nacional, Arretche (1996) destaca que, no Brasil, predominou a centralização<sup>3</sup> desde o período colonial, e que, especificamente a partir de 1930 a União assumiu expressiva parcela das capacidades financeiras e administrativas por dois caminhos centrais que foram: retenção dos principais tributos e fontes de recursos fiscais e o fortalecimento institucional criando órgãos administrativos que formularam estratégias de desenvolvimento econômico, além de inovar no que se refere à política social e também de investir na formação e qualificação de burocracias (ibid, p.51).

A autora enfatiza que, mesmo no período ditatorial, em 1964, houve aumento da concentração de recursos fiscais e melhoria nas políticas nacionais, a criação de grandes empresas nacionais<sup>4</sup> na esfera federal, estadual e municipal. Quanto ao

---

<sup>3</sup> Na definição de Arretche (1996, p. 48), Centralização significa: concentração de recursos e/ou competências e/ou poder decisório nas mãos de entidades específicas no “centro” (governo central, agência central etc.).

<sup>4</sup> A autora ressalta que no período de 61/76 foram criadas 119 novas empresas públicas da União e 147 empresas nos Estados.

corpo administrativo Arretche salienta que, em nosso país, predominou um sistema seletivo baseado nos interesses dos partidos políticos, assim, mesmo com tentativas de reforma do serviço público, subsistiu por aqui o predomínio de ilhas de eficiência administrativas e que algumas vezes predominaram o mérito e em outras circunstâncias o favoritismo político na seleção dos servidores públicos (Sikkink apud Arretche, 1996, p. 53).

Estes acontecimentos, aliados ao processo de desarticulação das bases fiscais, institucionais e políticas, contribuíram para o aumento de movimentos favoráveis à descentralização em território brasileiro. Além destes, para ampliar o debate, convém ressaltar outros elementos que são o surgimento de governadores, prefeitos, parlamentares dentre outros representantes de distintas instâncias que atuaram reduzindo, conseqüentemente, o poder outrora exercido somente pelo governo federal; ampliação das inovações políticas por parte de estados e municípios; maior autonomia tributária dos estados e municípios originada na Constituição Federal de 1988 que ampliou o poder de mando dos mesmos em relação ao nível central (Arretche, 1996, p. 54).

Diante de tais considerações que apresentam o processo percorrido até a Constituição Federal de 1988, onde foi efetivada a descentralização, Arretche (1996) destaca mitos que, segundo ela, perpassam esta estratégia de atuação política trazendo reflexões relevantes do ponto de vista do passado histórico brasileiro. De acordo com a autora, existem três (3) pontos cruciais para refletir sobre a “positividade” da descentralização que são: a relação entre descentralização e democracia; a relação entre descentralização e o papel do governo central e, por fim, a vinculação da descentralização com o clientelismo.

O primeiro mito em análise – que diz respeito a idéia de que a descentralização é item fundamental para efetivar o ideal democrático<sup>5</sup> – Ora, de acordo com a autora, independente da proposta de democracia, os princípios e valores devem ser sustentados por instituições concretas assim, o caráter democrático depende mais da natureza das instituições envolvidas. Enfatizando que

---

<sup>5</sup> Com opinião semelhante, Duriguetto e Debórtoli (2008) defende que a gestão descentralizada do território não significa, diretamente, a garantia da participação democrática. Para os autores, é necessário a criação dos canais institucionais que favoreçam a participação além de ser fundamental a orientação política econômica com investimentos destinados à viabilização de políticas universais e de qualidade em prol do aprofundamento de direitos.

o conhecimento do processo de formação dos Estados nacionais permite identificar formas de participação no processo de decisão (ibid, p. 62).

O segundo mito diz respeito a expectativa de que a descentralização esvaziaria o governo central. Esta afirmação é refutada pela autora tendo em vista a mesma afirma que:

(...) o sucesso de reformas do Estado de tipo descentralizador supõe uma expansão seletiva das funções do governo central, mais especificamente o fortalecimento de suas capacidades administrativas e institucionais na condução e regulação de políticas setoriais implementadas pelos governos subnacionais e do próprio processo de descentralização (Arretche, 1996, p. 62).

Na prática, evidenciou-se que o governo central é de suma importância na coordenação, formulação e implementação das políticas sociais. Analisando o processo histórico brasileiro, a autora enfatiza que o esvaziamento dos recursos do governo central ocorrido na década de 80 deixou marcas, principalmente em todas as etapas da implementação da política social, sobretudo, na qualidade dos serviços prestados. Para fortalecer os governos locais é necessário que o governo central atue desempenhando um novo papel, regulando as políticas nacionais, corrigindo as desigualdades regionais e, por fim, compensando as insuficiências locais (ibid, p. 57).

O último argumento da autora, que diz respeito ao mito de que a descentralização diminuiria o clientelismo, ou seja, favoreceria ao controle dos cidadãos sobre as ações governamentais, Arretche (1996) enfatiza que é a natureza das instituições que prestam os serviços públicos que determina o grau das relações clientelistas. Sendo assim, reitera a autora, o clientelismo<sup>6</sup> pode ocorrer em maior ou

---

<sup>6</sup> Para ampliar a compreensão sobre a temática do clientelismo e sobre o coronelismo que perpassa o passado da assistência social, Castro (1996) evidencia que: O Brasil na primeira República era como subsistema econômico exportador de produção agrícola para os países de capitalismo avançado, apresentava um quadro de assistencialismo patriarcal baseado na prestação de favores entre os trabalhadores e os coronéis. O coronelismo fundamentava-se por um conjunto de relações clientelistas onde era conjugado o liberalismo com o sistema político vigente de cunho autoritário. O critério para a escolha dos trabalhadores que receberiam os benefícios dos “coronéis”, na área rural, era a lealdade que determinava a doação da terra onde o mesmo deveria trabalhar e estabelecia-se assim, o compromisso com o patrão, dono das terras. No interior desta relação o elemento de fortalecimento dos coronéis na esfera pública era o voto, que era ofertado pelos trabalhadores aos coronéis como forma de “pagamento” dos benefícios disponibilizados pelo coronel. Já neste período, a igreja e as instituições filantrópicas ocupavam as lacunas do Estado no campo assistencial oferecendo serviços aos excluídos do mercado. Somente após 1930, mediante a ampliação da exploração dos trabalhadores, tendo em vista o modo de produção capitalista, o Estado institucionaliza a assistência social que passa a atingir trabalhadores rurais e urbanos sempre *como mecanismo político diretamente associado à reprodução*

menor escala e que, na verdade, o que determina a diminuição da troca de favores é a existência de instituições que garantam o controle dos cidadãos (*accountability*) sobre as ações dos governantes, determinando maior *responsiveness* dos mesmos em relação aos cidadãos que necessitam destes serviços públicos.

### 1.1.1. O caso da assistência social

Na continuidade da reflexão sobre o processo de descentralizar para ampliar a participação de múltiplos atores sociais e em todas as esferas de decisão, Arretche (2000) compreende que: a Descentralização é a *institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais* (ibid, p.16). Seguindo este parâmetro, a autora remonta, brevemente, o passado da assistência social mediante a citação de três (3) instituições federais centrais no sentido de compreender o processo de centralização das ações assistenciais até a implementação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993. Assim, a autora argumenta que a política de assistência social brasileira, desde os primórdios:

teve como característica fundante a agregação de programas de agências governamentais que, de modo irregular e descontínuo, desenvolveram programas voltados às camadas extremamente pobres, sem que esta ação tivesse qualquer pretensão de universalização ou mesmo de combate sistemático à situação de pobreza. (Arretche, 2000, p. 169)

Para exemplificar, a autora cita a Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>7</sup> criada pela primeira-dama -Darcy Vargas - em 1942, para atender a demandas dos familiares dos enviados para a 2ª Guerra Mundial e, ressalta que, esta instituição executava uma gama de ações em diversas frentes tais como: saúde, alimentação, educação, trabalho, assistência jurídica, dentre outras atividades. Reitera que a LBA formulava, financiava e executava os programas (Draibe apud Arretche, 2000, p. 170) ressaltando que as decisões até mesmo em relação aos convênios não envolviam os poderes locais.

---

*e à exploração da força de trabalho; incidindo sobre o consentimento político da população, necessário a manutenção do poder* (Castro, 1996, p.94).

<sup>7</sup> Para ampliar o conhecimento a respeito do processo de construção das instituições assistenciais brasileiras, como: LBA, SESI, SENAC, dentre outras, verificar: IAMAMOTO. M. V. Relações Sociais e serviço social no Brasil. Marilda Vilela Iamamoto, Raul de Carvalho. – São Paulo, Cortez, 2008.

A segunda instituição federal, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) era o órgão que centralizava as ações voltadas para a alimentação e nutrição. Da mesma forma que a LBA, formulava, financiava, coordenava e executava os programas, selecionando os alimentos e os distribuindo em território nacional, fato questionado por Arretche (2000) tendo em vista que a ação descentralizada seria muito mais econômica.

Por fim, a terceira instituição, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), responsável por repassar recursos, via convênios, para as FEBEMs (Fundação Estadual do Bem –Estar do Menor) além de definir e implantar a Política Nacional do Bem- Estar do Menor.

Segundo Arretche (2000), a superposição de ações predominou, no Brasil, nas diversas instituições e em diversos contextos históricos, tendo em vista que a criação da LBA ocorreu no primeiro momento do governo de Vargas (1930-1945/1951-1954) e a FUNABEM data do período ditatorial (1964). O período de redemocratização, nos anos 80, para ela situa-se como um momento de reflexão sobre a descentralização e municipalização visto como uma possibilidade para tornar eficaz a ação governamental; mas também se configurou como um momento de instabilidade institucional e ausência de reformas governamentais especificamente em relação à descentralização e a municipalização<sup>8</sup>, tendo em vista que descentralizar significava também perdas, se considerarmos o passado brasileiro pautado em ações clientelistas.

No entanto, somente em 1988 com a promulgação da Constituição Federal, diversas diretrizes são apresentadas especificamente em relação às políticas sociais, em especial a respeito da assistência social que obtém o reconhecimento enquanto política pública. Sendo assim, no Capítulo I, que trata da Ordem Social, constituiu-se o tripé da Seguridade Social composto pela saúde, previdência e assistência social. Especificamente na Seção IV, artigo 203 que aborda a assistência social em sua amplitude e o seu caráter universal e integral de atendimento, independente de contribuição, conforme destaque na íntegra de seus objetivos:

---

<sup>8</sup> O município recebe os recursos e firma os convênios com as entidades assistenciais (Arretche, 2000, p.176).

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

- I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
- III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
- V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme a lei. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Com a consolidação deste fato histórico, a assistência social torna-se uma *alternativa ou expectativa de direito e se transforma em direito formal, da mesma forma que os destinatários dessa assistência deixam de ser meros clientes da proteção social do Estado e da sociedade e se transformam em cidadãos detentores do direito a uma proteção pública devida*, (Pereira, 1996:66). Desde então, houve a confirmação da assistência social enquanto política pública, direito social de cidadania com a primazia da intervenção do Estado.

Mas só em 1993 quando houve a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que *instituiu-se de fato, o reordenamento das funções dispersas nos três níveis de governo* (Arretche, 2000, p. 174). Especialmente no que se refere aos municípios, já que estes tornaram-se espaços de execução dos serviços assistenciais, além de gerir, contratar, pagar e fiscalizar os convênios com entidade filantrópicas privadas, cabendo ao governo federal, fundamentalmente, o repasse de recursos para Estados e municípios. Ressalta-se que com a regulamentação da LOAS, se definiu a necessidade da criação de Conselhos de Assistência Social, Fundo de Assistência Social e Plano de Assistência Social como condição para repasse dos recursos fundo a fundo (ibid, p. 175).

Estas exigências, além de pôr em igualdade os Municípios e Estados, também funcionam como mecanismo de ampliação da participação tendo em vista que é nos Conselhos de Assistência Social que a população que usufrui dos serviços sociais prestados, tem voz e vez já que a composição do conselho é paritária, ou seja, composto por governo e sociedade civil.

Na análise de Arretche (2000) ao identificar os determinantes da descentralização, a autora analisou a política de saúde, educação fundamental, a

política de desenvolvimento urbano e a assistência social<sup>9</sup>. Os resultados obtidos nesta pesquisa e, que nos oferece instrumentos para compreender a política de assistência social da cidade do Rio de Janeiro, demonstra que os municípios por serem autônomos podem aderir ou não as políticas sociais sendo considerado: os atributos estruturais, que são: a riqueza econômica municipal, a capacidade fiscal e a capacidade administrativa. Porém a autora constatou que além destes atributos, os entes federativos analisam os custos e benefícios para a adesão de tais políticas, e, nesta etapa, o que determina a adesão são atributos de outra ordem, tais: a engenharia operacional das políticas, o legado das políticas prévias e as regras constitucionais.

## **1.2. A Política Nacional de Assistência Social: características do novo reordenamento da Assistência Social**

Após tentativas anteriores de estruturação da Política de Assistência Social<sup>10</sup>, com o objetivo de materializar as diretrizes contidas na LOAS, dez anos após a implementação da mesma, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em 2003, estabeleceu-se a necessidade de consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como condição necessária para ampliar e consolidar as ações socioassistenciais de forma integral e intersetorial em todo o território brasileiro.

No sentido de expor as principais idéias contidas na Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e nas diretrizes de gestão do SUAS, a partir deste momento farei uma exposição dos Princípios, Diretrizes e Objetivos bem como explicitarei a forma de organização da Proteção Social considerando os níveis de complexidade e os eixos que estruturam o SUAS, relacionando-os quando possível com a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB SUAS), documento que disciplina a gestão da PNAS/SUAS em todo o território brasileiro (NOB SUAS, 2005).

Sendo assim, num primeiro momento convém enfatizar a noção de Proteção Social utilizada como parâmetro nesta nova política assistencial, que é expressa como:

---

<sup>9</sup> A pesquisa foi desenvolvida nos Estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Bahia, Pernambuco e Ceará.

<sup>10</sup> Em 1998 houve a elaboração do primeiro texto da Política Nacional de Assistência Social seguido das respectivas Normas Operacionais Básicas, a NOB de 1997 e a NOB de 1998.

Formas institucionalizadas que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio, as privações (...). Neste conceito, também, tanto as formas seletivas de distribuição e redistribuição de bens materiais (como a comida e o dinheiro), quanto os bens culturais (como os saberes), que permitirão a sobrevivência e a integração, sob várias formas na vida social. Ainda, os princípios reguladores e as normas que, com intuito de proteção, fazem parte da vida das coletividades. (Di Giovanni, 1998, p. 10 apud PNAS/SUAS, 2004)

A Proteção Social em destaque tem como objetivo garantir as seguranças de sobrevivência (ou rendimento e autonomia), de acolhida e de convívio (ou vivência familiar). Sendo a segurança de sobrevivência designada para deficientes físicos, idosos, desempregados e famílias sem condições de manter-se materialmente caracterizada como uma garantia monetária que independe das limitações do indivíduo ou grupo familiar (PNAS/SUAS, 2004, P. 31).

Já a segurança de acolhida tem como diretriz a orientação de que todo cidadão precisa prover suas próprias necessidades o que determina o nível de autonomia dos mesmos. Seguindo este parâmetro, esta segurança busca fomentar o acesso à alimentação, ao vestuário, ao abrigo ou outros tipos de provisões necessárias à existência humana em condições de dignidade. Ainda em relação a segurança de acolhida, se insere também a necessidade de oferecer acolhimento aos que são separados das famílias por situações de violência doméstica<sup>11</sup>, alcoolismo, uso de drogas, pelo desemprego ou por outras mazelas sociais.

Por fim, a segurança de convívio que se materializa através da necessidade de todo o ser humano de se relacionar, característica intrínseca a existência de todo e qualquer cidadão. (ibid, p. 32). Pautada no direito ao convívio esta segurança é baseada na dimensão societária da vida que desenvolve potencialidades dos indivíduos além de se orientar pela dimensão multicultural, intergeracional, interterritorial e intersubjetiva.

Além destas seguranças, o SUAS, tem como orientação os princípios democráticos que regem o sistema de proteção, que são: a supremacia do atendimento aos usuários priorizando as necessidades sociais em detrimento da

---

<sup>11</sup> Apesar de não ser o foco deste estudo, convém destacar o crescente aumento de estudos no meio acadêmico acerca da temática da Violência Doméstica. Dentre estes, um artigo publicado em 2008 intitula-se: "Violência doméstica como tema de estudo em programas de pós-graduação no estado do Rio de Janeiro" escrito por Sueli Bulhões da Silva e Antonio Carlos de Oliveira.

situação econômica; a universalização dos direitos sociais a fim de evitar a superposição de ações e possibilitar o acesso do cidadão a todas as políticas sociais; o respeito à dignidade do cidadão garantindo ao mesmo o direito de decidir pela forma de utilização dos benefícios além de vedar comprovações de necessidades constrangedoras; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento para a população urbana ou rural; e por fim, a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos oferecidos de maneira a garantir o usufruto de todos.

As diretrizes da assistência social contidas na LOAS se fundamentam nas orientações da Constituição Federal de 1988 e estas mesmas orientações são retomadas na PNAS/SUAS com o acréscimo de uma orientação específica para as famílias. Assim, as diretrizes são:

1. a descentralização político-administrativa, já analisada no item anterior com a garantia de que a coordenação da política permaneça sob o controle do governo federal e assegura a execução dos serviços aos municípios;
2. a participação da população via organizações representativas, participando da formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
3. a primazia do Estado como condutor das políticas públicas;
4. a centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.

Esta última diretriz – que trata da centralidade na família - cuja orientação já se tornou corriqueira na condução das políticas sociais contemporâneas e tem sido alvo de reflexões constantes, sobretudo dos intelectuais (Alencar, 2006; Mito, 2006; Pereira, 2007;) que analisam o uso da família como anteparo social e os novos arranjos familiares. Segundo Alencar (2006) diversos acontecimentos contribuíram para a precarização do trabalho e para a fragilização do Estado enquanto provedor de políticas públicas, dentre estes acontecimentos, a investida neoliberal que pelo Brasil, teve a ampliação após os anos de 1990. Nesse sentido, com a despolitização das questões relacionadas ao trabalho, é na família que os homens tendem a buscar alguma inserção social, idéia defendida por alguns intelectuais tendo em vista que o núcleo familiar se caracteriza como uma espécie de garantia ética, moral e material (Telles apud Alencar, 2006).

A autora argumenta que com a retração do Estado, ressurgem as práticas de revalorização da família apontando uma tendência histórica de se resolver na vida privada as questões de ordem pública. Além de indagar: será que as famílias

possuem condição de funcionar como anteparo social? Já que predomina na atual conjuntura a diminuição das políticas públicas, e, principalmente, a mudança nos arranjos familiares.

Justificando por fim, que é necessário compreender que os tradicionais mecanismos de solidariedade familiar passam por mudanças (diminuição da família, diversificação de arranjos, mulheres no trabalho) e ainda a grave crise econômica do país com o rebaixamento dos salários, o desemprego, a desregulamentação dos direitos sociais.

Assim, a família deve ganhar visibilidade e ser referência para a constituição de políticas efetivas, porém, as estratégias devem interferir nas relações de mercado uma vez que são neste espaço que se originam as desigualdades sociais (Alencar, 2006).

Retomando a exposição sobre a estruturação do SUAS, a proteção social de Assistência Social deve se ocupar:

das vitimizações, fragilidades, contingências, vulnerabilidades e riscos que o cidadão, a cidadã e suas famílias enfrentam na trajetória de seu ciclo de vida, por decorrência de imposições sociais, econômicas, políticas e de ofensas à dignidade humana (NOB SUAS, 2005, p. 89)

Com este fim, a proteção social deve proporcionar aquisições materiais e sociais ao cidadão e ao grupo familiar suprimindo as suas necessidades de reprodução social e contribuindo para o desenvolvimento das capacidades e talentos individuais e grupais visando a convivência social, o protagonismo e a autonomia dos usuários dos serviços socioassistenciais.

Nesta lógica, a proteção social está dividida em Proteção Social Básica e Proteção Social Especial. Deste modo, a Proteção Social Básica tem como porta de entrada para a oferta dos serviços sociais, os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), aparelhos públicos de base territorial, situados em áreas de vulnerabilidades sociais ou em proximidades, que abarcam até 1.000 famílias por ano (PNAS, 2004, p.35). O CRAS atua com o grupo familiar e/ou indivíduos sem vínculos familiares e comunitários rompidos ofertando serviços que devem potencializar a família e, dentre outras atribuições, deve fortalecer os vínculos internos e externos de solidariedade, através dos seguintes serviços básicos<sup>12</sup>:

---

<sup>12</sup> Verificar no Capítulo 2 o item que aborda os serviços prestados na cidade do Rio de Janeiro.

Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF);  
Programa de Inclusão Produtiva e projetos de enfrentamento da pobreza;  
Centros de Convivência para Idosos;  
Serviços para crianças de 0 a 6 anos, que visem o fortalecimento dos vínculos familiares, o direito de brincar, ações de socialização e de sensibilização para a defesa dos direitos das crianças;  
Serviços socioeducativos para crianças, adolescentes e jovens na faixa etária de 6 a 24 anos, visando sua proteção, socialização e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;  
Programas de incentivo ao protagonismo juvenil, e de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários;  
Centros de informação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos. (PNAS, 2004, p. 36)

Estas orientações devem nortear a oferta dos serviços socioassistenciais dos CRAS em nível local. Além de ser obrigação deste aparelho público a articulação com a rede de proteção social local<sup>13</sup> e das adjacências, visando a intersectorialidade e a integralidade do atendimento. Esta articulação é possivelmente desenvolvida após o mapeamento e a organização da rede socioassistencial, também atribuição da equipe do CRAS.

A Proteção Social Especial tem como objetivo proporcionar o atendimento as famílias e aos indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, decorrentes de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, usuários de substâncias psicoativas, ou aqueles que estejam cumprindo medidas sócio-educativas ou que estejam em situação de rua ou situação de trabalho infantil (PNAS, 2004, p.37). Neste caso, a porta de entrada para usufruto destes serviços é o CREAS, Centro de Referência Especializado de Assistência Social.

No CREAS, o atendimento é categorizado por nível de complexidade. Sendo assim, a Proteção Social Especial de Média Complexidade é orientada para indivíduos cujos laços familiares e comunitários ainda não foram rompidos, enquanto que a Proteção Social de Alta Complexidade é dirigida para aqueles que se encontram sem referência familiar ou em situação de ameaça, quando os mesmos precisam de proteção integral sendo necessário a retirada do convívio familiar e, até mesmo da vida em comunidade. Sendo assim, o público alvo são as crianças, adolescentes, jovens, idosos ou pessoas com deficiências e pessoas em situação de rua com direitos violados e/ou ameaçados (ibid, p. 37).

No âmbito da Proteção Social de Média Complexidade, os serviços ofertados são: Serviço de orientação e apoio sociofamiliar; Plantão Social; Abordagem de rua;

---

<sup>13</sup> A construção de uma rede de proteção social local será apresentada no Capítulo 3 onde faço a exposição dos resultados do Trabalho de Campo realizado no Complexo do Andaraí, Rio de Janeiro.

Cuidado no domicílio; Serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, além de oferecer Medidas socioeducativas em meio-aberto (Prestação de Serviços à comunidade – PSC e Liberdade Assistida – LA). Já em referência aos serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade, foram elaborados para proporcionar a proteção integral que são: Atendimento Integral Institucional; Casas Lares; República; Casa de Passagem; Albergue; Família Substituta; Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade e, por fim, Trabalho protegido (PNAS, 2004). Ressaltando que, estas orientações de serviços dos CREAS, são parâmetros de atuação para os municípios da mesma forma que é designada para os CRAS.

O SUAS determina as referências de organização dos serviços socioassistenciais que são a Proteção Social, a Defesa Social e Institucional e a Vigilância Social. Como explicitarei acima os tipos de seguranças que a Proteção Social deve proporcionar, exponho aqui, as duas referências que faltam para complementar a reflexão.

Portanto, a Defesa social e Institucional constitui-se em direitos socioassistenciais que asseguram aos usuários o acesso aos serviços sociais de qualidade com ampla informação. Conforme preconiza a NOB/SUAS (2005), *os cidadãos precisam contar com locais onde possam se manifestar quanto à violação de seus direitos* (p. 92). O que fundamenta esta referência do SUAS é o direito à cidadania que precisa ser materializado em ações reais no cotidiano dos usuários. Sendo assim, constam como direitos socioassistenciais e por sua importância apresento na íntegra: o direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos; direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade; direito a informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas; o direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses além de acesso aos serviços de qualidade e, finalmente, o direito de convivência familiar e comunitária (PNAS, 2004, p. 40).

A Vigilância Social (ou socioassistencial) por sua vez, se constitui na produção, sistematização de informações e indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidades sociais (PNAS/SUAS, 2004, p.39). Sendo assim, tem como função: produzir, sistematizar e construir indicadores e índices a respeito

de tais realidades sociais se baseando no cotidiano da vida das famílias, incluindo ainda, a elaboração do Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais (NOB SUAS, 2005).

Finalizando a exposição a respeito da organização do SUAS, do ponto de vista da operacionalização do sistema público não contributivo, são eixos estruturantes da gestão do Sistema já com as respectivas particularidades:

- A Matricialidade Sociofamiliar – se caracteriza essencialmente pelo reconhecimento da importância da família na vida social considerando as mudanças estruturais na sociedade e no contexto familiar tendo em vista os novos arranjos. Reiterando a necessidade de elaboração e implementação de políticas públicas de cunho universalista vinculadas a transferência de renda e outras formas de fortalecimento dos grupos sociais.

- A Descentralização político-administrativa e a Territorialização – Em linhas gerais, a descentralização se caracteriza como uma estratégia iniciada na Constituição Federal de 1988 reiterada na LOAS de 1993 visando a efetiva transferência de poder de decisão, de competências e de recursos assegurando maior autonomia aos municípios e contribuindo para a ampliação da participação. O conceito de Territorialização agregado na perspectiva do SUAS tem o propósito de, a partir dos recortes territoriais, identificar as áreas de vulnerabilidades sociais e, assim, contribuir no processo de ampliação da ação socioassistencial.

- As Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil – de acordo com as orientações da PNAS/SUAS (2004) baseado nas diretrizes já expressas na Carta Magna de 1988, a população deve participar na formulação, na execução e no controle das ações nas diversas esferas governamentais.

- O Financiamento – Na nova perspectiva se configura de forma direta, pelo repasse via fundos de assistência social sendo proveniente dos recursos designados para a Seguridade Social item estabelecido na CF de 1988<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Conforme consta no Capítulo da Ordem Social (CF, 1988), o financiamento da Seguridade Social - composta pela saúde, assistência social e previdência social - será financiado por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das contribuições sociais: I- do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II- sobre a receita de concursos de prognósticos.

- O Controle Social onde é analisado também o desafio da Participação dos Usuários nos Conselhos de Assistência Social – Um avanço significativo da assistência social é a participação popular preconizada já na CF de 1988 e retomada na LOAS (1993), neste item é estabelecido o controle social como instrumento de efetivação da prática da participação garantindo o controle dos cidadãos diante das ações desenvolvidas no âmbito estatal. As conferências e os conselhos concretizam espaços privilegiados do SUAS onde se amplia a participação. Nos conselhos se concretiza a representação da sociedade civil que é composta por usuários individualmente ou em grupo, entidades e organizações de assistência social. Já nas conferências, ocorre a avaliação da situação da assistência social verificando avanços e definindo diretrizes para a política. Com o SUAS são estabelecidos mecanismos para ampliar a participação popular dentre eles: a promoção de eventos temáticos que fomentam o protagonismo dos mesmos, a criação de ouvidorias permitindo aos mesmos críticas e sugestões a respeito dos serviços prestados, e, dentre outros mecanismos, a realização de reuniões tendo em vista o anseio de garantir que a representação dos usuários por eles mesmos rompendo com o passado de práticas tuteladoras.

- A Política de Recursos Humanos<sup>15</sup> – Designa prioritariamente a respeito de orientações para a atuação profissional dos servidores públicos da assistência social considerando a constituição e composição das equipes, dos atributos e qualificação fundamentais para as ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios, do sistema de informação e do atendimento ao usuário dos serviços sociais (PNAS/SUAS, 2004, p. 53).

- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação – Consiste basicamente na criação de um Sistema Nacional de Informação da Assistência Social onde seja possível dimensionar as ações dos Planos de Assistência Social com o objetivo de implantar políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação que possam democratizar as informações em escala nacional.

Conforme evidencia Koga (2003) são utilizados diversos mecanismos para efetivar a dispersão dos serviços socioassistenciais, articulados entre as esferas

---

<sup>15</sup> Para ampliar as orientações acerca do Plano de Carreira do servidor público da assistência social, verificar a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB RH SUAS) de 2006.

governamentais, dentre eles, o conceito de território<sup>16</sup>, que visa compreender a cidade como significado vivo, partindo dos atores que dela se utilizam, e ainda por entender que as ações devem ser desenvolvidas de acordo com a história, o cotidiano e o universo cultural da população que vive em determinada área.

Os preceitos expostos evidenciam o avanço da Política Pública de Assistência Social em várias frentes de atuação, dentre elas: a oferta dos serviços socioassistenciais baseado no território estratégia que, se aplicada conforme as orientações da legislação – considerando os atores sociais e o próprio contexto social – tende a favorecer a ampliação da participação popular. Um outro elemento inovador do SUAS é a articulação das redes socioassistenciais<sup>17</sup> (NOB SUAS, 2005) que constitui-se como um *conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, ofertando benefícios, serviços, programas e projetos* (ibid, p.94-95).

Os marcos legais que fundamentam e regulamentam a existência de tais mecanismos se constituem em instrumento de luta de todos e precisa de fato, que aconteça um acompanhamento nos espaços que garantem o controle social da população a fim de garantir a efetivação de tais leis.

Após a implementação da PNAS/SUAS alguns dilemas foram levantados em relação a estruturação da política, evidenciando possíveis limites que deverá ser observado pelos interessados no tema, dentre outras formas, através de pesquisas, o que possibilitará instrumentos para refletir sobre a realidade social. No item a seguir, será apresentando, de forma objetiva, dados acerca do SUAS, no território nacional.

#### 1.2.1. O Retrato do SUAS no Brasil: uma breve exposição dos dilemas da nova política de Assistência Social

A análise percorrida neste estudo visa contribuir com a compreensão da organização do SUAS. Neste item exponho dados preliminares a respeito do SUAS,

---

<sup>16</sup> Com as palavras da autora: O território, também representa o chão do exercício da cidadania, pois cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre os moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade dos mesmos serviços apresentam-se desiguais (KOGA, 2003, p.33).

<sup>17</sup> No Capítulo 3 apresentarei, de forma preliminar e exploratória a constituição da rede socioassistencial do Complexo do Andaraí com ênfase na exposição das Organizações não-governamentais.

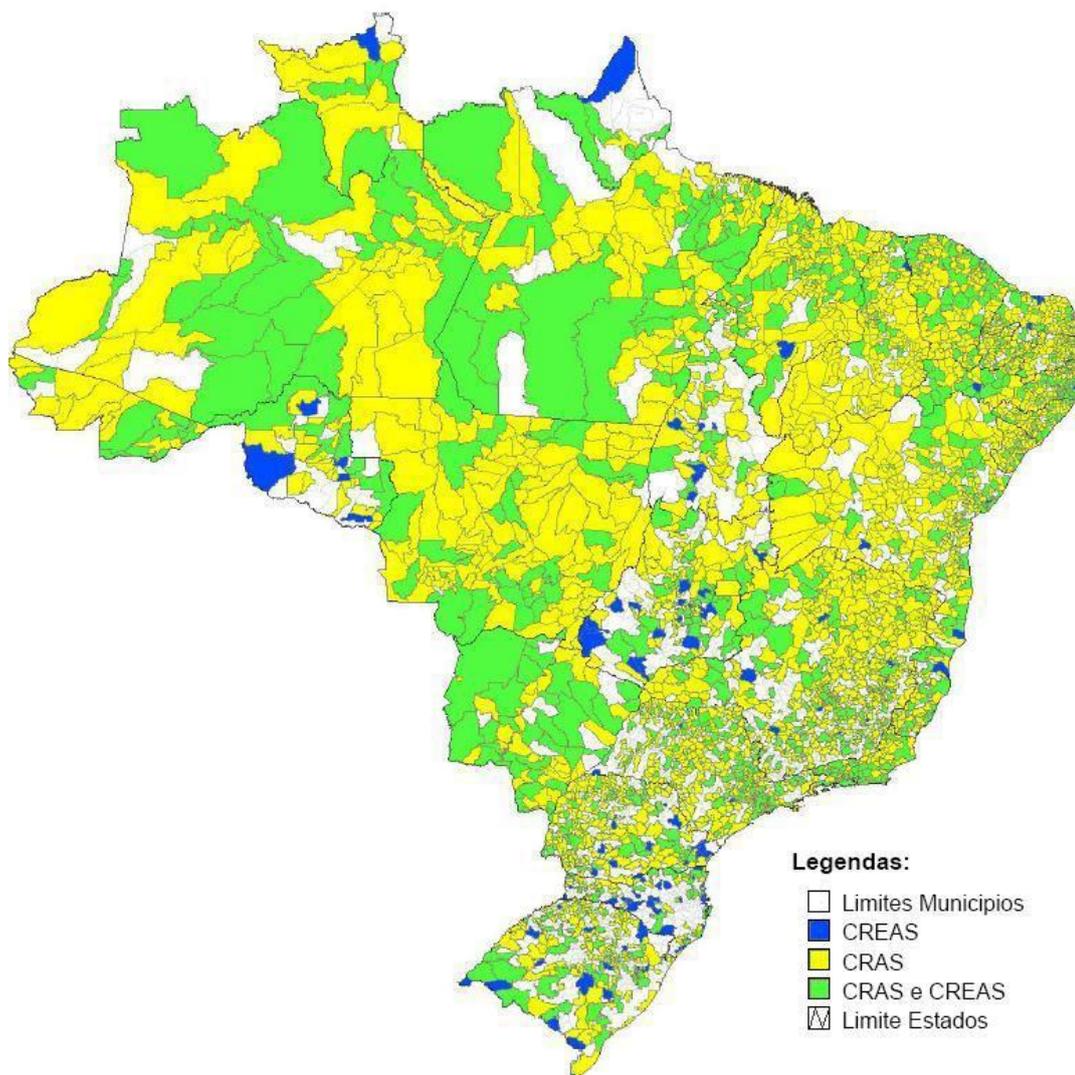
observando a disseminação dos aparelhos públicos em vista da descentralização como possibilidade de ampliação da participação dos cidadãos usuários dos serviços socioassistenciais.

Nesse sentido, utilizarei aqui os dados coletados no *Seminário Nacional: O Trabalho do Assistente Social no SUAS*<sup>18</sup>, realizado em abril de 2009 na UERJ. Assim, de acordo com as informações do Censo realizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) no ano de 2008, existem cerca de 5.466 municípios habilitados no SUAS. Deste total são 5.142 CRAS dispersos pelo Brasil pulverizados em 3.187 municípios. Em relação aos CREAS, o total de 1.230 municípios com estes aparelhos totalizando 1.054 CREAS no território brasileiro. No Mapa a dispersão de forma mais objetiva:

---

<sup>18</sup> Os dados se originam da exposição de Simone Albuquerque, representante do MDS. As informações são baseadas no Censo CRAS e CREAS de 2008, do MDS e na Pesquisa de Informações Municipais de 2005 e na Pesquisa de Entidades Privadas de Assistência Social de 2006, ambas do IBGE.

**Mapa 1 – Dispersão de CRAS e CREAS no Brasil.**



Fonte: Palestra ministrada por Simone Albuquerque representante do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) no Seminário Nacional: “O trabalho do Assistente Social no SUAS” realizado na UERJ em abril de 2009.

Os CRAS e CREAS se constituem como porta de entrada para os serviços prestados no SUAS. Com a implementação desta política aumentou-se as normas e orientações para a atuação dos profissionais, no documento *Orientações Técnicas para os CRAS*<sup>19</sup> (2006) indica que a composição mínima de profissionais nos CRAS é de, pelo menos, 1 Assistente Social, 1 Psicóloga, 1 Auxiliar Administrativo, 6 Estagiários e 1 Coordenador devendo ser ampliada caso seja necessário para atender a demanda local.

<sup>19</sup> No mesmo documento existem orientações para o Trabalho com Famílias e Comunidades.

Além disso, seguindo as orientações contidas no mesmo documento, o perfil do técnico requer conhecimento profundo das legislações sociais<sup>20</sup> que perpassam a política de assistência social crescendo-se a necessária capacidade de executar procedimentos diversos tais como:

executar procedimentos profissionais para escuta qualificada individual ou em grupo, identificando as necessidades e ofertando orientações a indivíduos e famílias, fundamentados em pressupostos teórico-metodológicos, ético-políticos e legais; articular serviços e recursos para atendimento, encaminhamento e acompanhamento das famílias e indivíduos; trabalhar em equipe; produzir relatórios e documentos necessários ao serviço e demais instrumentos técnico-operativos; realizar monitoramento e avaliação do serviço; desenvolver atividades socioeducativas de apoio, acolhida, reflexão e participação que visem o fortalecimento familiar e a convivência comunitária (Orientações Técnicas para os CRAS, 2006, p.19).

Em relação ao Orçamento designado para a Política de Assistência Social, os dados confirmam uma evolução no investimento R\$11,4 bilhões em 2003 para R\$24,3 bilhões no ano de 2007. O repasse agora é automático, fundo a fundo, utilizando critérios que estabelecem a fixação de pisos de atenção básica e especial (NOB SUAS, 2005, p. 143-148). No Quadro, constata-se o aumento do investimento na área de assistência social:

**Quadro 1 – Evolução Orçamentária do MDS – período de 2003 a 2007.**

Ano	Bilhões de R\$
2003	11,4
2004	14,3
2005	18,3
2006	22,6
2007	24,3

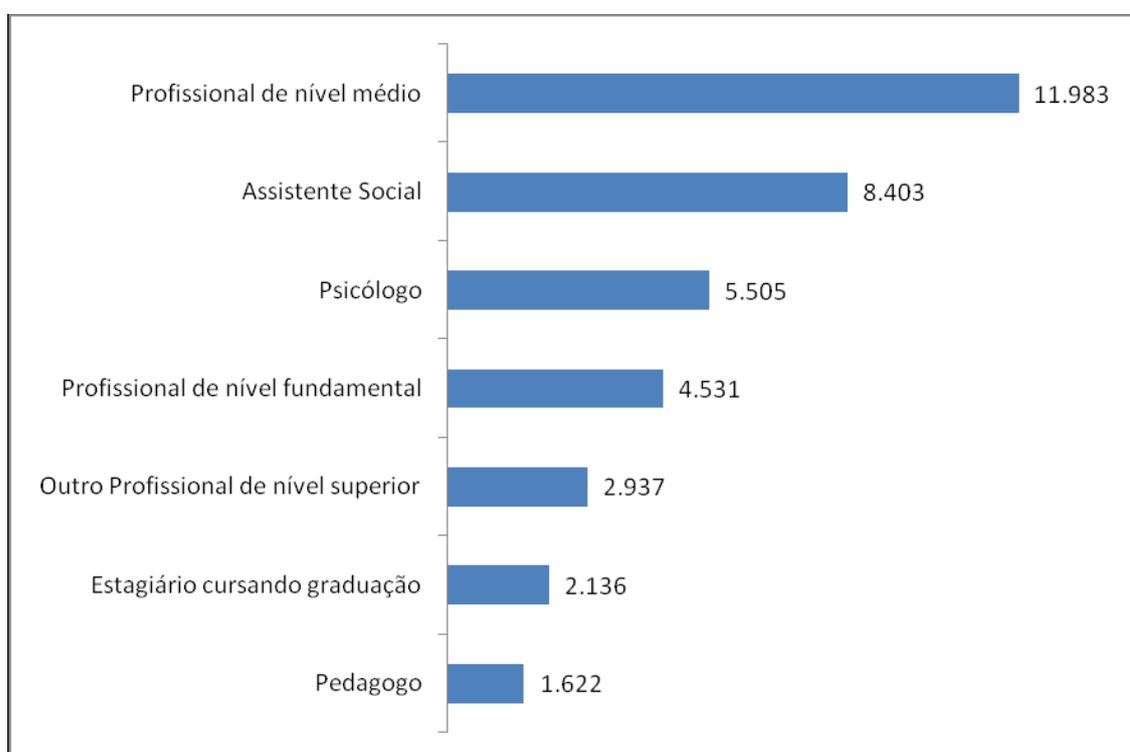
Fonte: CRAS, um lugar de (re) fazer histórias, 2007.

Em relação ao quantitativo de profissionais designados para trabalhar no SUAS predomina-se um aumento de profissionais da área do Serviço Social, conforme Gráfico 1, bem como oferta de vagas para diversas áreas de atuação, via

<sup>20</sup> Dentre as citadas, por exemplo, a CF de 1988, LOAS de 1993, Política Nacional do Idoso de 1994, Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990.

concurso público. No Censo realizado pelo MDS em 2008 havia um total de 37.117 trabalhadores atuando somente nos CRAS brasileiros. Esse aumento de requisição da mão-de-obra para a assistência social tem contribuído para o avanço nas orientações de atuações profissionais tendo em vista que as requisições do SUAS requerem profissionais com capacidade de análise da realidade, de elaboração de pesquisas e uma prática profissional propositiva (SITCOVSKY; MOTA; MARANHÃO, 2006).

**Gráfico 1 – Distribuição dos Trabalhadores dos CRAS, segundo Área de Formação no ano de 2008.**



Fonte: Palestra ministrada por Simone Albuquerque representante do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS) no Seminário Nacional: “O trabalho do Assistente Social no SUAS” realizado na UERJ em abril de 2009.

No Gráfico 1, ainda é possível perceber a quantidade de profissionais destinados ao atendimento dos usuários nos CRAS, profissionais que contam cada vez mais com regulamentações que direcionam as ações em vistas da intersetorialidade. Assim, com o intuito de valorizar os saberes de cada profissional envolvido nos CRAS, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) elaborou em parceria com o Conselho Federal de Psicologia (CFP), o documento Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Assistência Social, em 2007

onde se estabelecem diretrizes de atuação para os profissionais envolvidos visando a integralidade do atendimento do usuário dos serviços socioassistenciais.

Em meio as alterações ocorridas na política de assistência social, alguns autores, dentre eles citarei Pereira (2007), lançam questões para reflexão tendo em vista identificar os limites da PNAS/SUAS bem como suscitar reflexões a respeito de tais dilemas. Nesse sentido, tecendo considerações críticas acerca da PNAS/SUAS, a preocupação de Pereira (2007) é que, segundo a autora o SUAS é uma reprodução do Sistema Único de Saúde (SUS) o que, de acordo com ela é um risco tendo em vista que as particularidades da assistência social são completamente dissonantes dos protocolos indicados para a saúde. A indagação refere-se ao uso do conceito de vigilância da exclusão (ibid, p. 79) por ser semelhante ao conceito de vigilância sanitária da saúde e que, de acordo com a autora, tem conotação de poder de polícia que apreende alimentos, interdita casas enquanto que o previsto na LOAS é o controle democrático.

Outros autores abarcam esta discussão (SITCOVSKY; MOTA; MARANHÃO, 2006) e também refletem sobre os dilemas da nova política de assistência social. Dentre eles, a referência a organização do sistema visando a construção de uma rede socioassistencial que segundo eles, os profissionais de Serviço Social devem estar atentos com esta lógica de parcerias público e privado, tendo em vista a possibilidade de desresponsabilização estatal já que pode condicionar as ações de responsabilidade do Estado aos parceiros privados.

## **2 ASPECTOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO E PARTICULARIDADES DO ANDARAÍ**

Este Capítulo apresenta, de forma breve, o contexto da cidade do Rio de Janeiro expondo dados socioeconômicos, em caráter breve, apresentando a organização das Áreas de Planejamento e Subprefeituras do município trazendo em seguida, a estruturação da Assistência Social da cidade com os respectivos serviços socioassistenciais que são ofertados a população carioca. Partindo para a apresentação do bairro do Andaraí, situando a história e particularidades do bairro entre o passado e o presente a fim de oferecer base para a exposição do Trabalho de Campo que será revelado no Capítulo 3.

### **2.1. Contextualizando o município do Rio de Janeiro a partir dos dados socioeconômicos**

A cidade do Rio de Janeiro<sup>21</sup>, capital do Estado do Rio de Janeiro, fundada em 1565<sup>22</sup> por Estácio de Sá, tem uma população de 6.320.446 habitantes de acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE) dados do Censo 2010 contando ainda com uma área total de 1.200 Km<sup>2</sup>.

De acordo com o Mapa de Pobreza e Desigualdade dos Municípios realizado pelo IBGE 2010, os três municípios com maior índice de pobreza são: Japeri com 76,37%, Tanguá com 68,12%, Queimados com 67,52%. O Rio de Janeiro situa-se nesta lista com 23,85 % enquanto que os municípios com menor índice de pobreza são: Volta Redonda com 10,90 %, seguido de Niterói com 12,47% e, por fim, Itatiaia 12,51%. Interessante ressaltar que o Produto Interno Bruto (PIB) é bastante elevado. No caso do Estado do Rio de Janeiro para fins de comparação consta que o município de Duque de Caxias tem PIB a preços correntes de R\$ 28.143,860; seguido de Campos dos Goytacazes com o valor de R\$ 20.815,926 enquanto que o Rio de Janeiro tem o PIB a preços correntes no valor de R\$ 139.559,354.

De acordo com dados de 2005 do IBGE, a Saúde do Rio de Janeiro conta com um total de 1.595 estabelecimentos sendo que somente 172 estabelecimentos

---

<sup>21</sup> O Estado do Rio de Janeiro contém 92 municípios.

<sup>22</sup> Em 01 de março de 2010 a cidade do Rio de Janeiro comemorou 445 anos.

são públicos. Dos estabelecimentos de saúde públicos 30 são da esfera federal, 37 estabelecimentos da esfera estadual e 105 estabelecimentos da esfera municipal.

Dos aparelhos privados consta um total de 1.423 estabelecimentos sendo destes 1.324 estabelecimentos privados com fins lucrativos, 99 estabelecimentos privados sem fins lucrativos e 75 com convênio com o Sistema Único de Saúde (SUS).

Em relação à Educação dispensada aos cariocas, os dados do IBGE, mostram que em 2008 foram efetuadas 817.571 matrículas no Ensino Fundamental e no Ensino Médio foram realizadas 272.599 matrículas e no Ensino Superior 282.876 matrículas. Interessante ressaltar que no Ensino Superior, em âmbito federal, constam somente 36.737 matrículas, enquanto que na esfera privada constam 230.408 matrículas, número que demonstra o avanço da privatização do ensino superior em todo o país visto na cidade do Rio de Janeiro. Em relação à quantidade de unidades de ensino superior, existem, nesta cidade, 75 escolas, sendo que 6 são de esfera federal, 4 estaduais e 65 unidades privadas.

Em relação à assistência social, de acordo com dados do MDS, para o Programa Bolsa Família foi repassado o montante de R\$ 11.251.414,00, no ano de 2008, sendo deste total 139.248 famílias beneficiadas.

Em relação à violência da cidade do Rio de Janeiro conhecida mundialmente, consta de acordo com o DataSus que, em 2000 atualizar dados para 2000, ocorreram 3.316 homicídios registrados e este número em apenas 2 anos, evoluiu para 3.728 homicídios com um acréscimo de 412 homicídios.

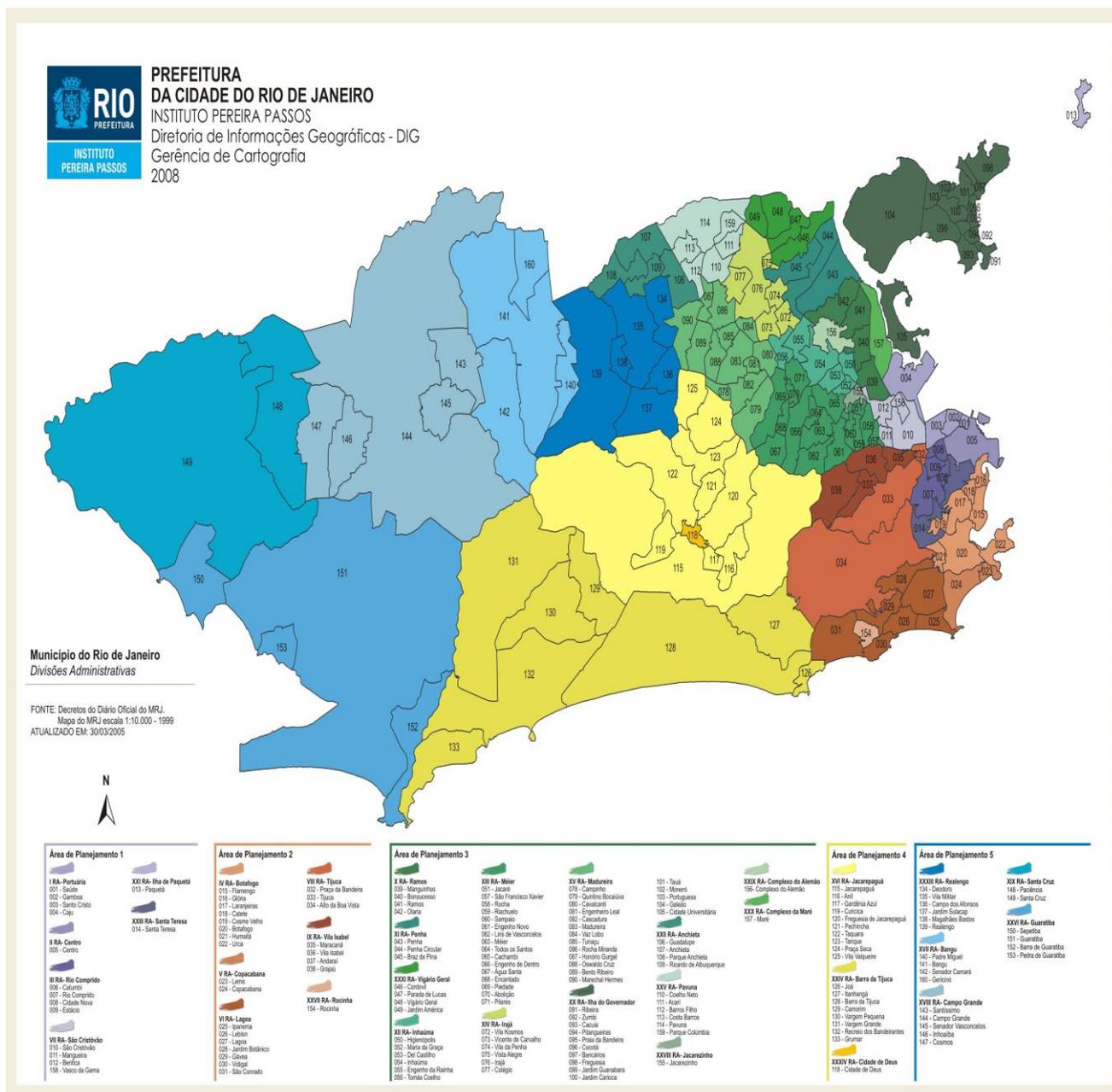
### 2.1.1. A organização da cidade do Rio de Janeiro

Hoje, de acordo com fontes oficiais,<sup>23</sup> o município do Rio de Janeiro conta com 160 bairros divididos em cinco (5) Áreas de Planejamento (AP) conforme ilustra o Mapa abaixo:

---

<sup>23</sup> Informações coletadas no sítio: <http://www.rio.rj.gov.br/ipp/> .

## Mapa 2 – A cidade do Rio de Janeiro com a dispersão das Áreas de Planejamento.



Fonte: Mapa disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/ipp/>.

Para tornar possível a administração da cidade do Rio de Janeiro, ela está estruturada conforme já mencionado, em cinco (5) Áreas de Planejamento (AP) com uma distribuição de dezoito (18) subprefeituras repartidas em trinta e quatro (34) Regiões Administrativas (RA). A subprefeitura do Grajaú e Vila Isabel tem em seu conjunto as RAs: IX, XXVIII; e os bairros Jacaré, Mangueira, Rocha e São Francisco

Xavier. Para explicitar a informação, abaixo o quadro com as respectivas divisões das Subprefeituras do Rio de Janeiro:

**Quadro 2 – Subprefeituras do município do Rio de Janeiro.**

Regiões Administrativas e bairros de abrangência	Subprefeitura
I e VII	Subprefeitura do Centro
II, Gamboa, Santo Cristo e Saúde	Subprefeitura do Centro Histórico
V, VI, XXVII e Urca	Subprefeitura da Zona Sul
IV e Parque do Flamengo	Subprefeitura da Zona Sul 2
III, VIII e XXIII	Subprefeitura da Tijuca e Adjacências
IX, XXVIII, Jacaré, Mangueira, Rocha e São Francisco Xavier	Subprefeitura do Grajaú e Vila Isabel
XII e XIII	Subprefeitura do Grande Méier
XX e Complexo de Manguinhos	Subprefeitura da Ilha do Governador
XV, XXII, XXV e XXXI	Subprefeitura da Zona Norte
X e Higienópolis	Subprefeitura da Leopoldina Norte
XXX, Cidade Alta e Comunidades na Penha (Grotão, Parque Proletário da Penha e Vila Cruzeiro)	Subprefeitura da Leopoldina Sul
XVI e XXXIV	Subprefeitura de Jacarepaguá
XXIV	Subprefeitura da Barra da Tijuca
XVIII	Subprefeitura da Zona Oeste
XVII e XXXIII	Subprefeitura de Bangu
Áreas militares dos bairros Campo dos Afonsos, Deodoro, Jardim Novo, Magalhães Bastos, Realengo, Sulacap, Vila Militar e Vila Valqueire	Subprefeitura da Vila Militar
XIX e XXVI	Subprefeitura de Santa Cruz e Pedra de Guaratiba
XI, XIV, Vaz Lobo e Turiaçu	Subprefeitura do Grande Irajá

Fonte: Secretaria Municipal de Governo consultado em 13 de fevereiro de 2010.

Deriva desta tabela a dedução de que o bairro do Andaraí que é analisado neste estudo encontra-se na Subprefeitura do Grajaú e de Vila Isabel especificamente na Região Administrativa IX.

Esta organização facilita a dispersão dos serviços públicos que são prestados na cidade e é com foco nestes serviços, especificamente os serviços relacionados à assistência social, que deteremos a atenção. No item seguinte será apresentado a Secretaria Municipal de Assistência Social órgão que regula os serviços socioassistenciais cariocas.

## **2.2. A estruturação da Assistência Social no município do Rio de Janeiro**

Tendo em vista a proposta deste estudo de expor a construção da rede socioassistencial orientado pela nova diretriz do SUAS (2004), tendo como ponto de partida a observação no bairro do Andaraí, convém apresentar, mesmo que de forma breve, a estrutura da Rede de Proteção Social na cidade do Rio de Janeiro como forma de favorecer a compreensão da disseminação das ações socioassistenciais, em menor escala, conforme será desenvolvido no Capítulo 3 especificamente a respeito do bairro supracitado.

A Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS)<sup>24</sup> é o órgão público responsável pela coordenação da política de assistência social da cidade do Rio de Janeiro. A SMAS está executando as ações na gestão plena<sup>25</sup> e encontra-se estruturada com três (3) subsecretárias: a Subsecretaria de Proteção Social Básica, a Subsecretaria de Proteção Social Especial e Subsecretaria de Gestão. Além de contar com duas (2) Coordenadorias: a Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social (SIMAS)<sup>26</sup> e a Coordenadoria de Desenvolvimento, Monitoramento e Avaliação da Gestão (CMDA); contendo ainda no âmbito da

---

<sup>24</sup> Maiores informações: <http://www.rio.rj.gov.br/smas/> .

<sup>25</sup> A Gestão Plena é o nível em que o gestor municipal assume o controle total das ações de Assistência Social na Proteção Social Básica e Especial. As ações devem ter como foco a prevenção de situações de risco, proteger os usuários das situações de violação de direitos. Tanto neste nível de gestão quanto na Gestão Básica existe o requisito de estruturação dos CRAS que de acordo com a NOB SUAS (2005, p. 102) deve considerar o porte do município.

<sup>26</sup> O SIMAS é o órgão que estabelece diretrizes e coordena o planejamento das ações específicas e intersetoriais da gestão do trabalho no âmbito da Política de Assistência Social da SMAS.

Proteção social as Coordenadorias de Assistência Social (CAS) e os Conselhos de Direitos<sup>27</sup>.

Por conta do recorte desta pesquisa, explicitarei detalhadamente a Subsecretaria de Proteção Social Básica, apresentando as informações coletados sobre os CRAS's, enquanto que em relação a Subsecretaria de Proteção Social Especial, explicitarei somente os dados a respeito do CREAS para fins de comparação. Sendo assim, pela ordem, a Subsecretaria de Proteção Social Básica tem por finalidade executar serviços de inclusão social que estão previstos para pessoas em situação de vulnerabilidade, porém, com vínculos familiares e comunitários preservados. Ela está dividida em 4 frentes de atuação que são:

1. Proteção Básica

a) Centros da Juventude – Estes espaços recebem jovens com idade entre 15 e 29 anos com o propósito de prestar assistência aos jovens e aos familiares desenvolvendo atividades esportivas, oficinas lúdicas e recreativas bem como eventos culturais, debates, palestras, inclusão digital, além de prestar atendimento social e visando ação intersetorial, busca inserir os assistidos nos projetos e programas municipais.

**Figura 1 – Centro da Juventude Natália Rosa de Oliveira<sup>28</sup>.**



<sup>27</sup> A listagem fornecida conta com os seguintes Conselhos de Direitos: o Conselho Tutelar, Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do Município do Rio de Janeiro (CONSEA-RIO). Importa destacar que o CONSEA-RIO tem como presidente a Sr<sup>a</sup> Jurema Batista ex-moradora do Morro do Andaraí.

<sup>28</sup> O nome do Centro da Juventude é uma homenagem a uma falecida moradora da comunidade de Caçapava que lutou pela comunidade. Está localizado na Rua Caçapava, 237 – Grajaú, conforme informação no site, no entanto, em Trabalho de Campo constatei que este aparelho público está situado no Complexo do Andaraí.

b) Centro de Cidadania Rinaldo de Lamare – Criado em 2004 está localizado no bairro de São Conrado, perto da Rocinha e Vidigal, áreas favelizadas da cidade do Rio de Janeiro. Neste espaço são oferecidos cursos de capacitação profissional, atendimento odontológico, esportes, artes, biblioteca, brinquedoteca, dentre outras atividades gratuitas ofertados para a população de baixa renda.

c) ProJovem urbano – Programa Nacional de Inclusão de Jovens (Projovem) Urbano é coordenado pela Secretaria Nacional da Juventude (governo federal) em parceria com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro. No âmbito da Prefeitura do Rio de Janeiro, este programa é desenvolvido em conjunto por 4 secretarias: Secretarias Municipais de Assistência Social, Cultura, Educação e Esportes e Lazer. O Programa é direcionado para jovens com idade entre 18 e 29 anos e que tenham o ensino fundamental incompleto. O objetivo central é contribuir para a conclusão do ensino fundamental em 18 meses garantindo curso de iniciação à capacitação profissional nas áreas de: Turismo e Hospitalidade, Arte e Cultura, Esporte e Lazer e Construção Civil, inclusão digital e ações de cidadania além de ofertar aos alunos uma bolsa mensal de R\$100.

d) ProJovem adolescente – Atividade socioeducativa criado em âmbito federal e desenvolvido em parceria com a Prefeitura do Rio de Janeiro com o objetivo de atender jovens de 15 a 17 anos bem como seus familiares visando criar condições para a inserção, permanência e reinserção dos adolescentes no sistema educacional, bem como o acesso à rede de serviços socioassistencial por um período de 2 anos.

## 2. Inclusão Produtiva

a) Centro de Empreendedorismo Comunitário da Assistência Social José Ramos Horta – Neste Centro são desenvolvidas ações voltadas para a formação de empreendedores e de redes solidárias em comunidades de baixa renda nas diversas regiões da Cidade do Rio de Janeiro. Os assuntos debatidos abordam assuntos relacionados à vida na Cidade, estimulando o conhecimento e o acesso aos recursos e aos serviços públicos sendo realizados através de um trabalho conjunto com os CRAS, CREAS e abrigos.

b) Centros de Qualificação Profissional – São espaços que ofertam cursos com vistas à inserção no mercado de trabalho formal e informal de jovens e adultos além de aulas sobre empreendedorismo, economia solidária, direitos humanos e cidadania.

### 3. Transferência de Renda

a) Banco Carioca de Bolsas de Estudo – Criado em 2004 com o objetivo de destinar bolsas de estudo<sup>29</sup> para pessoas de baixa renda concedidas por entidades de ensino filantrópicas do município, fazendo cumprir os preceitos da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS).

b) Programa Bolsa Família – Programa federal destinado a famílias em situação de pobreza com renda per capita mensal de até R\$137,00, ou de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$69,00. De acordo com a categorização familiar, o valor do benefício pode variar de R\$20,00 a R\$182,00. Além da renda percapita, o número de filhos e suas respectivas idades são levados em consideração para a definição do valor concedido pelo Governo Federal. O Programa condiciona a transferência de renda ao cumprimento pela família de uma agenda de compromissos nas áreas de saúde e educação<sup>30</sup>.

### 4. Gerência de Segurança Alimentar e Nutricional

a) Centro de Segurança Alimentar Fazenda Modelo - Escola de Agricultura Familiar<sup>31</sup> promove a inclusão social e a segurança alimentar das pessoas em situação de vulnerabilidade social, capacitando pequenos agricultores em técnicas agropecuárias sustentáveis para a produção de hortaliças e criação de animais de pequeno porte visando o autoconsumo e geração de renda. O curso contempla aulas teóricas e práticas sobre: Ética, Direitos Humanos e Cidadania; Técnicas Agrícolas e de Produção Animal e Vegetal; Gestão de Negócios; e o curso de Educação Ambiental, Alimentar e Desenvolvimento Local.

---

<sup>29</sup> Esta ação resulta do Decreto Federal nº 2.536, de 6 de abril de 1998 e a Resolução nº 177, de 24 de agosto de 2000 do Conselho Nacional de Assistência Social, que dispõem sobre o Certificado de Filantropia. Para obter este documento, que atesta a ausência de fins lucrativos e garante isenção no imposto de renda, as instituições devem, como contrapartida, conceder bolsas de estudo no valor de até 20% da sua receita bruta.

<sup>30</sup> Em relação à Saúde: as mulheres com idade entre 14 a 45 anos e todas as crianças até 7 anos devem comparecer às unidades municipais de saúde para acompanhamento. Em relação à Educação: crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem ter a frequência escolar mínima de 85%. Já os adolescentes entre 16 e 17 anos é exigida uma frequência escolar igual ou superior a 75%. Os atendimentos sociais são realizados nos CRAS e CREAS da cidade do Rio de Janeiro.

<sup>31</sup> Formado por agrônomos, zootecnistas, auxiliares técnicos nas áreas de produção animal e vegetal que realizam cursos de curta duração como: hortas em pequenos ambientes, aproveitamento integral dos alimentos, cursos de confecção de compotas e geléias (realizado com assessoria dos nutricionistas da SMAS), acompanhamento e assessoria técnica a pequenos produtores (ex-alunos ou não) na implementação e manutenção de suas atividades produtivas. Foi localizado a oferta do curso de hortas comunitárias na Comunidade Caçapava no bairro do Andaraí.

### 2.2.1. A distribuição dos CRAS e CREAS na cidade do Rio de Janeiro

A Coordenadoria de Assistência social (CAS) é a porta de entrada dos cidadãos nos atendimentos prestados pela SMAS, sendo encaminhados posteriormente para a rede de assistência social municipal. Tem por incumbência participar do planejamento de programas e projetos a serem realizados na sua área de abrangência, implementar a política regional de assistência, realizar pesquisas, além de coordenar, supervisionar e avaliar a execução de todas as ações de desenvolvimento social. Pela CAS perpassa as ações da Subsecretaria de Proteção Social Básica no que se refere ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)<sup>32</sup>, e da Subsecretaria de Proteção Social Especial, em relação ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS).

Em relação aos CRAS que estão inseridos no nível de Proteção Social Básica, existe, na cidade do Rio de Janeiro, um universo de 10 CAS com um total de 41 CRAS conforme distribuição abaixo:

**Tabela 1 – Mapeamento dos CRAS no município do Rio de Janeiro em 2009.**

<b>CAS e Localização</b>	<b>Bairros de Abrangência</b>	<b>Quant. de CRAS</b>
1ª CAS – Centro	Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Mangueira, Paquetá, Rio Comprido, Santa Teresa, Santo Cristo, São Cristóvão, Saúde, Vasco da Gama.	7
2ª CAS - Vila Isabel / Zona Sul	Alto da Boa Vista, Usina, Muda, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme,	4

<sup>32</sup> Outrora chamado de Centros Municipais de Assistência Social Integrada (CEMASI).

	Maracanã, Praça da Bandeira, Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal, Vila Isabel.	
3ª CAS – Engenho Novo	Abolição, Água Santa, Cachambi, Complexo do Alemão, Del Castilho, Encantado, Engenho da Rainha, Engenho de Dentro, Engenho Novo, Higienópolis, Inhauma, Jacaré, Jacarezinho, Lins de Vasconcelos, Maria da Graça, Meier, Piedade, Pilares, Riachuelo, Rocha, Sampaio, São Francisco Xavier, Todos os Santos, Tomas Coelho.	3
4ª CAS - Bonsucesso	Bancários, Bonsucesso, Brás de Pina, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Cordovil, Freguesia, Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Manguinhos, Maré, Monero, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia Da Bandeira, Ramos, Ribeira, Tauá, Vigário Geral, Zumbi.	6
5ª CAS - Madureira	Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcanti, Colégio, Engenheiro Leal, Honório Gurgel, Irajá, Madureira, Marechal Hermes, Osvaldo Cruz, Quintino Bocaiuva, Rocha	3

	Miranda, Turiaçú, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vila Kosmos, Vista Alegre, Coelho Neto, Tomás Coelho.	
6ª CAS - Deodoro	Acari, Anchieta, Barros Filho, Coelho Neto, Costa Barros, Guadalupe, Parque Anchieta, Parque Columbia, Pavuna, Ricardo de Albuquerque.	3
7ª CAS - Jacarepaguá	Anil, Barra da Tijuca, Camorim, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia Jacarepaguá, Gardênia Azul, Grumari, Itanhangá, Jacarepaguá, Joá, Pechincha, Praça Seca, Recreio dos Bandeirantes, Tanque, Taquara, Vargem Grande, Vargem Pequena, Vila Valqueire.	4
8ª CAS – Bangu	Bangu, Campo dos Afonsos, Deodoro, Gericino, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo, Senador Camará, Vila Militar.	3
9ª CAS - Campo Grande	Campo Grande, Cosmos, Inhoaiba, Santíssimo, Senador Vasconcelos.	3
10ª CAS - Santa Cruz	Barra de Guaratiba, Guaratiba, Paciência, Pedra de Guaratiba, Santa Cruz, Sepetiba.	5
<b>Total de CRAS</b>		<b>41</b>

Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/smas/> . Elaboração Própria.

Em relação aos CREAS, estes aparelhos públicos estão categorizados na Proteção Social Especial, divididos em Proteção Especial de Média e Alta Complexidade existindo na cidade do Rio de Janeiro um total de 9 CREAS conforme tabela abaixo:

**Tabela 2 – Mapeamento dos CREAS no município do Rio de Janeiro em 2009.**

<b>CAS e Localização</b>	<b>Bairros de Abrangência</b>	<b>Quant. de CREAS</b>
1ª CAS - Centro	Benfica, Caju, Catumbi, Centro, Cidade Nova, Estácio, Gamboa, Mangueira, Paquetá, Rio Comprido, Santa Teresa, Santo Cristo, São Cristóvão, Saúde, Vasco da Gama.	1
2ª CAS - Vila Isabel/Zona Sul	Alto da Boa Vista, Usina, Muda, Andaraí, Botafogo, Catete, Copacabana, Cosme Velho, Flamengo, Gávea, Glória, Grajaú, Humaitá, Ipanema, Jardim Botânico, Lagoa, Laranjeiras, Leblon, Leme, Maracanã, Praça da Bandeira, Rocinha, São Conrado, Tijuca, Urca, Vidigal, Vila Isabel.	2
4ª CAS - Bonsucesso	Bancários, Bonsucesso, Brás de Pina, Cacuia, Cidade Universitária,	2

	<p>Cocotá, Cordovil, Freguesia, Galeão, Jardim América, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Manguinhos, Maré, Monero, Olaria, Parada de Lucas, Penha, Penha Circular, Pitangueiras, Portuguesa, Praia Da Bandeira, Ramos, Ribeira, Tauá, Vigário Geral, Zumbi.</p>	
5ª CAS - Madureira	<p>Bento Ribeiro, Campinho, Cascadura, Cavalcanti, Colégio, Engenheiro Leal, Honório Gurgel, Irajá, Madureira, Marechal Hermes, Osvaldo Cruz, Quintino Bocaiuva, Rocha Miranda, Turiaçú, Vaz Lobo, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vila Kosmos, Vista Alegre, Coelho Neto, Tomáz Coelho.</p>	1
8ª CAS - Bangu	<p>Bangu, Campo dos Afonso, Deodoro, Gericino, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Padre Miguel, Realengo, Senador</p>	2

	Camará, Vila Militar.	
10ª CAS - Santa Cruz	Barra de Guaratiba, Guaratiba, Paciência, Pedra de Guaratiba, Santa Cruz, Sepetiba.	1
<b>Total de CREAS</b>		<b>9</b>

Fonte: <http://www.rio.rj.gov.br/smas/> . Elaboração Própria.

### 2.3. O bairro do Andaraí

O bairro do Andaraí está localizado na Zona Norte, Grande Tijuca, especificamente entre os bairros da Tijuca, Grajaú, Vila Isabel e pela Serra do Andaraí<sup>33</sup> que corresponde a parte do Maciço da Tijuca. O nome do bairro provém da expressão *Andirá-y* criada pelos índios tamoios que habitavam a região e significa “Rio dos Morcegos<sup>34</sup>” isto porque devido a abundância de amêndoas, saptis e outras frutas, os morcegos eram atraídos em grande quantidade para a região.

A história do bairro é antiga e remonta do século XVI tendo início em 1565, quando Estácio de Sá doou a Sesmaria do Iguazu para a Companhia de Jesus. Integrava o território desta sesmaria, o então Andaraí Grande, território aonde os padres jesuítas exploraram com mão-de-obra escrava cultivando a cana-de-açúcar, construindo engenhos de açúcar, criando gado e por meio do arrendamento de terras.

Estas atividades perduraram até 1759 quando o Marques de Pombal expulsou a Companhia de Jesus do Brasil e como consequência as terras foram leiloadas dando espaço para novas fazendas e, ao mesmo tempo direcionando para novas produções como o café e outros produtos agrícolas destinados para o abastecimento da cidade do Rio de Janeiro. A mudança da característica rural para urbana veio com a decadência da produção de café sendo intensificada com a criação de linhas de bondes em 1873 ligando a região ao centro do Rio.

De acordo com Leite e Fabião (2003) já neste período o Andaraí Grande estava desmembrado em Vila Isabel (1873), Aldeia Campista (1897), o loteamento da Companhia Brasileira de Imóveis e Construções (a partir de 1912) e o Vila

<sup>33</sup> Onde se encontra a Pedra Perdida do Andaraí conhecido como Bico de Papagaio.

<sup>34</sup> O Rio dos Morcegos era fonte de pesca além de possuir trechos navegáveis. Porém nos dias de hoje chama-se Rio Joana e está sujo e canalizado.

América (1920) que posteriormente viriam a ser definitivamente, Andaraí e o bairro Aldeia Campista, seria incorporado pelo Andaraí e pela Tijuca.

Além disso, já neste período formavam-se as discrepâncias entre os bairros sendo Vila Isabel, Grajaú e Tijuca os bairros nobres enquanto que o Andaraí, por sua vez, passou a concentrar as novas fábricas, vilas operárias<sup>35</sup> e moradias populares que então se construía sendo assim menos valorizado no mercado imobiliário.

As oportunidades de trabalho oferecidas eram distintas por conta de existência de olarias, fábricas de tecidos e diversas outras produções na região fato que atraiu muito trabalhadores que muitas vezes não tinham condições de trabalho em outras áreas da cidade ou não possuíam dinheiro para arcar com o aluguel fato que favoreceu a ocupação das áreas de encostas, públicas e privadas, em regiões onde houvesse oferta de empregos industriais, no comércio e/ou domésticos (Leite, 2001). As favelas que foram banidas do Centro do Rio pelo prefeito Pereira Passos (1902/1906) começaram a se reestruturar na Zona Norte, Zona Sul e subúrbios (Valladares, 1991 apud Leite e Fabião, 2003).

Nesta direção as favelas também foram se constituindo no bairro do Andaraí nas encostas do Maciço da Tijuca na seguinte cronologia: primeiro a favela da Arrelia (1891), nas décadas seguintes, formaram-se no bairro as favelas do Morro do Andaraí (1930), Jamelão (1941), Morro do Cruz (1950), Nova Divinéia (1971), João Paulo II (1979) e Juscelino Kubitschek (década de 1980), e, na fronteira com o Grajaú, iniciou a favela de Vila Rica ou Borda do Mato em 1940.

### **Figura 2 – Subida para o Morro do Andaraí (1989).**



Fonte: Pequena História do Andaraí. Amaraí/PMCRJ, 1989.

<sup>35</sup> As mais conhecidas são a Vila Maxwell e a Vila Senador Soares.

O estigma de bairro proletariado e estigmatizado perdura até os dias de hoje, diferenciando-se dos bairros vizinhos que adquiriram vinculação como bairros residenciais. Em todos os bairros existem favelas, no entanto, observa-se que quando ocorrem conflitos entre traficantes e policiais, assaltos ou situações de violência anunciadas na mídia, em geral a vinculação ocorre com o Andaraí mesmo que o registro real seja em favelas dos bairros vizinhos.

Ocorre que nas pesquisas analisadas para este estudo, são citados a ausência de conhecimento sobre o território do bairro pelos próprios moradores além de uma tendência a não se identificar como morador do bairro pela associação com bairro-operário, optando por se dizer morador da Tijuca, Vila Isabel ou Grajaú. De acordo com o folheto: A pequena História do Andaraí encontrada na Amaraí<sup>36</sup>, o Decreto 3.178/81 contribuiu com este processo de redução do território do Andaraí. Além da especulação imobiliária que ao longo dos anos estimulou este processo de descaracterização do bairro ao vender prédios em ruas do Andaraí com nomes de bairros limítrofes<sup>37</sup>. Hoje o bairro se configura da seguinte forma:

Do entroncamento da Rua Agostinho Meneses com a Rua Barão de Mesquita seguindo por esta (incluída, incluindo a Rua Rocha Pombo) até a Rua Uruguai; por esta (incluída) até a Rua Maria Amália; por esta (incluída), atravessando a Rua França Junior (incluída), até a Rua Professor Pizarro (incluída); Rua Tenente Marques de Sousa (excluída), até o seu final; daí, subindo a vertente em linha reta, até o ponto de cota 243m no morro do Borel; deste ponto, subindo o espigão (excluindo a favela do Borel) até o ponto de cota 523m no morro do Excelsior, deste ponto descendo pelo espigão da serra dos Três Rios passando pelo ponto de cota 328m, até o final da Rua Adolfo Caminha; por esta (incluída); Rua Ferreira Pontes (incluída, incluindo a Travessa Ferreira Pontes) até a Rua Barão de Mesquita; por esta (excluída) até a Rua Duquesa de Bragança (excluída); Rua N. S. de Lourdes (excluída); Rua Mendes Tavares (excluída); Rua Teodoro da Silva (excluída) até a escadaria da Igreja de Santo Antônio de Lisboa; por esta e pela Rua Curupιά (excluída) até encontrar o prolongamento da Rua Pontes Correia, por esta (excluída) até a Rua Maxwell; por esta (incluindo apenas o lado ímpar) até a Rua Agostinho Meneses; por esta (incluída) ao ponto de partida. (Anuário Estatístico da Cidade do Rio de Janeiro apud Leite e Fabião, 2003).

---

<sup>36</sup> “Pequena História do Andaraí”, encontrado na Associação de Moradores e Amigos do Andaraí (Amaraí), datado de 1989 e escrito por Adilson Donato Batista que foi republicado para a V Semana do Andaraí.

<sup>37</sup> Leite e Fabião (2003) sinalizam como exemplos o *shopping center* Iguatemi que está no território do Andaraí porém foi divulgado como se fosse em Vila Isabel além da quadra de ensaios da Escola de Samba do Salgueiro, que também apresenta o mesmo equívoco apesar de divulgada como se fosse no bairro da Tijuca.

### 2.3.1. A estruturação do Andaraí hoje

Do ponto de vista da administração, o bairro do Andaraí está sob a administração da Subprefeitura do Grajaú e Vila Isabel e integra a IX Região Administrativa de Vila Isabel. A IX RA de Vila Isabel é composta pelos bairros de Andaraí, Vila Isabel, Grajaú e Maracanã. O Andaraí apresenta muitas áreas de reservas florestais relembrando a gênese do bairro. De tal modo que existiam no ano de 2005, uma Área Total de 17.275,01 m<sup>2</sup> em Unidades de Conservação. A Figura abaixo elucida a delimitação territorial do bairro hoje:

**Figura 3 – O bairro do Andaraí hoje**



Fonte: [http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index\\_bairro.htm](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index_bairro.htm) .

Em relação aos indicadores disponíveis sobre o bairro tem-se o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM, 2000)<sup>38</sup> onde o Andaraí está classificado em 22º lugar entre os bairros cariocas com IDHM = 0,909<sup>39</sup>. Este índice é calculado através da média aritmética entre os índices que consideram a longevidade, a educação e a renda como referências.

<sup>38</sup> Os dados referentes ao IDHM estão disponíveis no sítio: <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/>.

<sup>39</sup> Os dados do Andaraí na íntegra: Índice de (IDH-L) = 0,833; Índice de Educação (IDH-E) = 0,987; Índice de Renda (IDH-R) = 0,908. Para mera comparação destaque que a Gávea ocupa o 1º lugar com os seguintes Índices: IDH-L = 0,924; IDH-E = 0,987; IDH-R = 1,000 com o IDHM = 0,970.

Sobre a população do bairro, os dados do Censo 2010 indicam uma população total de 39.365 habitantes sendo deste total 17370 habitantes do sexo masculino e 21.995 habitantes do sexo feminino. No *ranking* com outros bairros cariocas, o Andaraí está na 49<sup>o</sup> posição em relação a quantidade de habitantes sendo Campo Grande o bairro mais populoso da cidade do Rio de Janeiro com 297.494 pessoas residentes<sup>40</sup>.

Em relação à Saúde, existe no “asfalto” no acesso ao Morro do Andaraí, o Hospital Geral do Andaraí (situado na Rua Leopoldo, 280) de esfera administrativa federal e gestão municipal. Neste hospital são prestados somente serviços via SUS, a equipe apresenta 664 médicos e 1373 profissionais de outras categorias, de acordo com dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde<sup>41</sup> em 2009.

Já nas informações sobre a Educação existem no bairro do Andaraí ao todo onze (11) Unidades Escolares Municipais. Deste total são sete (7) Unidades Escolares da Pré - escola ao Ensino Fundamental e quatro (4) Unidades Escolares classificadas como Creches. Vale ressaltar que na classificação de quantidade de Unidades Escolares nos bairros cariocas, o Andaraí ocupa a 37<sup>o</sup> colocação no município do Rio de Janeiro. Sendo o 1<sup>o</sup> lugar ocupado mais uma vez por Campo Grande com um total de 82 escolas em seu território.

Se compararmos com os dados da IX Região Administrativa de Vila Isabel tem-se que em 2009 o total de Unidades Escolares Municipais era de 35, sendo 26 unidades da pré-escola ao ensino fundamental e apenas 9 creches para uma população total de 186.013 habitantes o que provavelmente se caracteriza como insuficiente para 4 bairros.

No que tange aos serviços de Saneamento Básico, englobando o abastecimento de água, a coleta e o tratamento de esgoto e a coleta, transporte e disposição do lixo, os dados de 2010 sinalizam que o Andaraí tem uma cobertura de 95,18 % de água canalizada até o domicílio e apresenta a construção de poços canalizados até o domicílio numa pequena expressão de 0,05 %. Os serviços para a coleta e tratamento do esgotamento sanitário cobrem 98,40% da rede geral, mas ainda existem particulares que utilizam valas, num percentual de 0,10%. Vale destacar que a Rocinha ocupa o 1<sup>o</sup> lugar na classificação dos bairros com 31,25% dos particulares residentes utilizando valas como esgotamento sanitário.

---

<sup>40</sup> Informações mais detalhadas no sítio: <http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/>.

<sup>41</sup> Disponível em <http://cnes.datasus.gov.br>.

Por fim, em relação ao destino do lixo domiciliar os dados apontam que 90,50% vão para o Serviço de Limpeza; 9,47% são coletados em caçamba e 0,02% são lançados em rio, lago ou mar. Interessante destacar que o 1º lugar na utilização de caçambas como forma de recolhimento do lixo também é da favela da Rocinha. Estes dados serão retomados no Capítulo 3 que tratará especificamente do Complexo do Andaraí, o cinturão de favelas (Leite, 2001).

Alguns pesquisadores retomam a discussão de que a população andaraiense tem uma tendência a renegar o bairro por vergonha do passado histórico que o relaciona a bairro proletário. Esta ação favorece a tendência de invisibilidade do bairro (Fabião apud Leite, 2003) fazendo com que distintas entidades, dentre elas a Amaraí, desenvolvam atividades diversas com o intuito de retomar este debate e relembrar aos moradores o passado aristocrático do bairro.

Nesta perspectiva, de acordo com a mesma autora, são identificados os “guardiões da memória do bairro” que, conforme já mencionado<sup>42</sup>, pesquisaram o passado do Andaraí buscando revalorizar a trajetória andaraiense vinculando com as grandes fábricas<sup>43</sup> que fizeram parte da história que se imbrica com a população em geral.

Uma outra vertente se orienta pela valorização do passado aristocrático do bairro tendo em vista que por lá passaram grandes nomes da história brasileira como exemplos: Irineu Marinho (com seus filhos Heloisa, Roberto, Ricardo e Rogério), Juarez Távora, Nelson Rodrigues e até José do Patrocínio. A importância do Andaraí no passado remete até a Machado de Assis tendo em vista que o autor cita o bairro em pelo menos três romances tais como: em *Helena* que era moça nobre e moradora do Andaraí; em *Memorial dos de Aires* em que Rita personagem secundária também é moradora do bairro e em *Dom Casmurro* mais uma vez o bairro é citado. Nas análises muitas vezes o bairro aparece com a mesma importância dos bairros Catete e Botafogo por isso a necessidade de remontar o passado e valorizá-lo (Leite e Fabião, 2003).

É importante expor estes elementos porque estão imbricados com a proposta deste estudo, tendo em vista que a tentativa de retomar o passado rico do bairro e ao mesmo tempo a perspectiva dos moradores em lutar por melhorias no Andaraí,

---

<sup>42</sup> Ver a nota de rodapé nº 4.

<sup>43</sup> Por exemplo, a informação contida no texto a Pequena História (p.7) que indica a Fábrica São Pedro de Alcântara de Tecidos de Algodão como a porta de entrada do Andaraí e hoje lá está instalado o Batalhão Zenóbio da Costa.

neste aspecto tanto os moradores do “asfalto” quanto os moradores dos “morros” (Complexo do Andaraí) possuem este desejo. Um fato marcante consta da instalação do Centro Municipal de Atendimento Integrado (Cemasi), em 1999, onde foi promovido um concurso para decidir o nome do órgão público e o eleito com 383 votos foi Renascer do Andaraí. Na ocasião, a justificativa para esta escolha foi de que era uma tentativa dos moradores superarem o passado de discriminação e recomeçarem a partir do Cemasi<sup>44</sup> instalado na região (Leite e Fabião, 2003).

A vinculação deste aparelho público com a população andaraiense será retomada no Capítulo 3 que abordará essencialmente a constituição da rede socioassistencial do Complexo do Andaraí.

---

<sup>44</sup> Este Cemasi hoje chama-se Centro de Referência da Assistência Social Renascer localizado no Morro do Andaraí.

### **3 A CONSTITUIÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL DO COMPLEXO DO ANDARAÍ**

Este Capítulo apresenta, os caminhos percorridos para a construção da pesquisa, explicitando os entraves institucionais impostos na cidade do Rio de Janeiro. A partir da construção do caminho alternativo de pesquisa, tem-se a exposição dos dados coletados através do estudo de caso no Complexo do Andaraí situando, num primeiro momento, os resultados da pesquisa através da apresentação da constituição da rede socioassistencial neste território esmiuçando a visão das organizações sociais acerca dos CRAS considerando os tipos de ação de tais organizações sociais, o conhecimento dos coordenadores acerca do aparelho público mediante a participação e a ação intersetorial. Em seguida, expomos os elementos centrais sobre a percepção dos líderes comunitários e dos usuários a respeito do CRAS, como porta de entrada para os serviços sociais e a configuração deste espaço como elemento de ação participativa e intersetorial, abarcando assim, as percepções preliminares da construção de uma rede socioassistencial em nível local.

#### **3.1. Os caminhos percorridos para a definição do objeto de estudo**

Para a minha dissertação de mestrado, pretendia inicialmente, fazer um estudo sobre os CRAS como espaço de efetivação das ações sociais públicas no campo da assistência social a partir da configuração do SUAS. A idéia era examinar - através de estudo comparado - o CRAS Gonzaguinha localizado na Praça Seca e o CRAS Zumbi dos Palmares localizado em Vargem Pequena (ambos da 7ª CAS – Zona Oeste) e o CRAS Maria Vitória<sup>45</sup> localizado em Copacabana (2ª CAS – Zona Sul) o cotidiano do CRAS, identificando, na experiência prática do trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais, como se manifestava a Proteção Social prestada aos usuários dos serviços socioassistenciais. Para tal, realizaria entrevistas com gestores, assistentes sociais e usuários dos serviços socioassistenciais dos CRAS bem como o acompanhamento da rotina de trabalho nestes espaços.

---

<sup>45</sup> O CRAS Maria Vitória situado na Rua Euclides da Rocha, 507 – Copacabana foi extinto logo no início da gestão do atual prefeito Eduardo Paes. Hoje, existe o CRAS Padre Velloso localizado em Botafogo.

Obedecendo aos trâmites burocráticos, busquei autorização junto a SMAS a fim de obter a liberação para a realização da pesquisa. Primeiro, na gestão do ex-prefeito César Maia (DEM), mas na ocasião alegaram falta de condições para tal decisão mediante a mudança de gestão. Sendo assim, fiz contato direto com alguns CRAS, dentre eles o CRAS Gonzaguinha e o CRAS Zumbi dos Palmares onde apresentei a minha proposta de estudo para o coordenador do CRAS, além de solicitar liberação somente para a observação das atividades, o quê foi negado. A orientação recebida na ocasião era que seria necessário aguardar a autorização da SMAS o que foi prontamente atendido.

Logo em janeiro de 2009, início da gestão de Eduardo Paes (PMDB), estive na SMAS, munida de Carta de Apresentação da UERJ e Minuta do Projeto de Pesquisa, solicitando tal liberação, porém fui informada que o período adequado para o procedimento deveria ser o mês de março, tendo em vista a transição eleitoral que estava ocorrendo. No entanto, mesmo com a entrega dos documentos solicitados, e no período indicado, sucederam-se vários períodos de idas e vindas ao órgão gestor sem a liberação solicitada, de forma que o acesso ao CRAS na condição de pesquisador tornou-se inviável, e a esta altura o cronograma de pesquisa já estava completamente alterado e prejudicado.

Este acontecimento torna-se curioso tendo em vista os termos preconizados na própria PNAS (2004) que enfatiza o CRAS *como uma unidade pública estatal* (p. 35) fato que suscita questões para reflexão: até que ponto o CRAS é espaço público? Além disso, penso: não seria a pesquisa um instrumento viável para verificação das lacunas do novo Sistema de Assistência Social? Em caso positivo, por que a criação de barreiras no acesso aos CRAS? E por fim, reflito: Se para um pesquisador existem tais restrições, como se configura o acesso ao CRAS para os usuários? “Escrever sobre a comparação o acesso publico e privado e diferente para usuário:”

Lançadas as questões, reitero que devido a estes acontecimentos, elaborei um caminho de pesquisa alternativo onde priorizei a interlocução com atores sociais diferenciados de comunidades situadas nas adjacências do raio de atuação de um CRAS. A idéia era, dimensionar a irradiação dos serviços socioassistenciais deste CRAS a partir de uma observação exógena.

Para este fim, busquei identificar como ocorria a ação entre as organizações sociais e o CRAS?

Para isso realizarei entrevistas com os presidentes de Organizações não-governamentais (ONGS), os presidentes de associações de moradores e usuários dos serviços socioassistenciais localizados no território do Complexo do Andaraí nas adjacências onde se situa o CRAS. Assim, a escolha do CRAS justifica-se porque é este espaço público a porta de entrada para a população acessar aos serviços sociais atuais.

Com esta mudança de percurso no trabalho, considero que a pesquisa manteve a relevância, já que através da voz dos moradores do Complexo do Andaraí- usuários, associações e organizações não governamentais – poderei verificar a irradiação dos serviços socioassistenciais do CRAS nas comunidades de sua abrangência, apreendendo alguns dos anseios destes moradores, a concepção de assistência social dos mesmos e quais sugestões apresentam para a melhoria do CRAS.

### **3.2. A Pesquisa**

A escolha pelo Complexo do Andaraí não foi aleatória. Tendo em vista a ida a campo com a proposta de pesquisa anterior, identifiquei que o CRAS estava situado dentro do Complexo do Andaraí, estando, portanto, dentro do Morro do Andaraí, fato diferenciado tendo em vista que os dois CRAS anteriores não apresentavam este elemento central e estimulador de questões.

Definido o CRAS a ser investigado passei a mapear a rede socioassistencial que está em constituição no Complexo do Andaraí, buscando estabelecer as relações que são vistas entre elas e o CRAS tendo em vista a descentralização como possibilidade de ampliação da participação. Busquei, ainda, identificar à luz de concepções teóricas sobre a descentralização, as formas de articulação entre as Ongs e o CRAS tendo em vista ações intersetoriais, bem como aferir o nível de estruturação desta política que é de disseminar Centros de Referências para configurar este canal de participação.

Movida por tais objetivos, o estudo passa a levantar algumas indagações: O CRAS na relação com a rede socioassistencial se constitui como canal de participação? Na medida em que há uma fragilização e se a rede deveria estar constituída, há algum nível de articulação entre o CRAS e as entidades sociais no Complexo do Andaraí?

### 3.2.1. Resultados da pesquisa: Da exposição dos dados coletados

No estudo de caso de caráter exploratório, entrevistei três (3) coordenadores de Ongs e entidades religiosas que denominei de Organizações Sociais, quatro (4) presidentes de associações de moradores e cinco (5) usuários dos serviços socioassistenciais. Terei como foco apresentar os dados obtidos na análise das Organizações Sociais em relação à articulação com o CRAS.

Mesmo assim, dada a riqueza dos dados coletados pretendo expor a forma de articulação das associações de moradores com o CRAS e por fim apontar algumas percepções que coletei junto aos usuários objetivando identificar os serviços que se fossem ofertados no CRAS, ampliariam a participação dos mesmos por lá promovendo a existência do CRAS como se efetiva na legislação como canal de participação de famílias e indivíduos.

### 3.2.2. O Complexo do Andaraí

O Complexo do Andaraí é um *cinturão de favelas* (Leite, 2001) que começou a ser desenvolvido a partir do ano de 1930, constituindo-se nas encostas do Maciço da Tijuca.

Hoje está formado por um complexo conjunto de morros, surgidos em anos distintos: o Morro do Andaraí (1930), o Morro do Jamelão (1941), o Morro do Cruz (1950), o Morro da Nova Divinéia (1971), o Morro de João Paulo II (1979) e o Morro da Comunidade Proletária Juscelino Kubitschek (década de 1980), bem como, na fronteira com o Grajaú, iniciou o Morro de Vila Rica ou Borda do Mato em 1940. Cada morro tem uma associação de moradores com um respectivo presidente.

Um fato interessante é que todo o Complexo do Andaraí é comandado pelo Comando Vermelho (CV) enquanto que o Morro do Cruz é comandado pelo Terceiro Comando (TC) o que impossibilita a participação de alguns moradores nos espaços do CRAS, tendo em vista que este aparelho está situado na área do CV. Além disso, o Morro da Comunidade Proletária Juscelino Kubitschek, na ocasião do Trabalho de Campo, encontrava-se com cabines policiais o que demonstra uma possível facilidade para a implementação dos serviços socioassistenciais naquela área, tendo em vista que a segurança é uma preocupação dos profissionais que atuam em áreas vulneráveis com pouca ou nenhuma presença da segurança pública.

### 3.3. A rede socioassistencial no Complexo do Andaraí

Segundo a NOB/SUAS (2005) a rede socioassistencial se constitui como um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, visando o atendimento integral e intersetorial dos usuários. O mapeamento e a organização da rede socioassistencial também é uma atribuição do CRAS previsto na PNAS (2004), ação que deve direcionar o atendimento dos usuários atendidos promovendo os encaminhamentos para os espaços onde as políticas sociais são ofertadas assegurando assim a intersetorialidade dos serviços prestados.

Os parâmetros designados para a organização da rede socioassistencial são:

A oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e à dignidade humana e a fragilidade das famílias;

Caráter público de co-responsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não-governamentais de Assistência Social evitando o paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;

Hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda;

Porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de acolhimento e controle de vagas;

Territorialização da rede de Assistência Social sob os critérios de oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão, localização dos serviços para desenvolver seu caráter educativo e preventivo nos territórios com maior incidência de população em vulnerabilidades e riscos sociais;

Caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não-governamental;

Referência unitária em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou o agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais.

Através destas diretrizes identifica-se que a construção da rede socioassistencial via instituições externas compreende as ONGs, entidades religiosas, associações de moradores, associações esportivas, dentre outras classificações. Sendo estas de caráter complementar, ou seja, não devem substituir a ação do Estado de provisão de serviços públicos, conforme a CF de 1988, mas sim, ofertar serviços que complementem as necessidades do usuário. Esta forma de complementação referindo-se a articulação das políticas é a intersetorialidade, definida como uma estratégia de gestão:

Refere-se à articulação e integração entre as políticas públicas e sociais, que supera a fragmentação de saberes e estruturas sociais, com o objetivo de responder, de forma integral, as situações de vulnerabilidade e risco social e pessoal. (CRAS, um lugar de (re) fazer histórias, 2007)

Em vistas de entender como se processa esta ação intersetorial em nível local, e identificar as formas de vinculação entre os CRAS e as Ongs, busquei em Trabalho de Campo no Complexo do Andaraí levantar as organizações sociais<sup>46</sup> existentes e as associações de moradores a fim de identificar como é a articulação das mesmas com o CRAS abarcando assim, as percepções preliminares da construção de uma rede socioassistencial em nível local.

No mapeamento<sup>47</sup> das organizações sociais recolhido durante o Trabalho de Campo identifiquei 23 organizações que compõem a rede socioassistencial utilizada como referência na prestação de serviços no Complexo do Andaraí, conforme dados expostos no Quadro 3:

**Quadro 3 – Mapeamento das organizações sociais que compõem a rede socioassistencial do Complexo do Andaraí.**

Instituição	Tipo de ação	Localização
Associação Beneficente Amar	Educacional	Grajaú
Associação Casa das Artes	Cultura e Lazer	Vila Isabel
Associação de Assistência à Criança Surda	Pessoas com Deficiências	Vila Isabel
Associação Pró-melhoramentos do Morro dos Macacos	Cultura e Lazer	Vila Isabel
Associação Velasquez de Assistência ao Surdo	Pessoas com Deficiências	Não consta
Luz do Caminho	Religiosa	Grajaú
Assistência e Promoção Exército de Salvação	Religiosa	Grajaú

<sup>46</sup> Aqui, Organizações Sociais são as: Organizações não-governamentais (ONGs), as entidades religiosas, as associações de moradores, as associações esportivas. Nesta primeira exposição, as associações de moradores não são incluídas no Quadro 3 porque pretendo analisá-las à parte.

<sup>47</sup> Material fornecido por presidente de associação de moradores sendo a classificação inicial de elaboração própria.

Centro Comunitário Lídia dos Santos	Educacional	Vila Isabel
Espaço Cultural Dom Pixote	Cultura e Lazer	Vila Isabel
Grupo Espírita Redenção	Religiosa	Andaraí
Instituto Grupo Pão de Açúcar	Educacional	Vila Isabel
Obra Social Verdade e Amor	Religiosa	Andaraí
Cia Étnica de Dança	Cultura e Lazer	Andaraí
Pólo de Atendimento Extra	Educacional	Tijuca
Sociedade Interdisciplinar de Desenvolvimento	Educacional	Vila Isabel
OngCon-tato	Cultura e Lazer	Andaraí
Abrigo Maria Imaculada	Educacional	Grajaú
Ong Abraçar	Educacional	Andaraí
Associação de Pais e amigos das pessoas com deficiência	Pessoas com Deficiências	Não especificado
Pré Vestibular para negros e carentes	Educacional	Andaraí
Instituto Raimunda Astrogilda da Silva	Educacional	Andaraí
Total		21

Fonte: Material coletado em Trabalho de Campo realizado no Complexo do Andaraí no período de agosto e novembro de 2009.

Observando a distribuição do Quadro 3, verifica-se que desse total de 21 organizações sociais levantadas nos bairros próximos ao Complexo do Andaraí, nove (9) organizações são de caráter educacional, cinco (5) organizações são direcionadas para atividades de cultura e lazer, enquanto que quatro (4) organizações são para fins religiosos apesar de prestarem serviços de outros fins, e, por fim, três (3) organizações sociais são voltadas essencialmente para atendimento de pessoas com deficiências, conforme Tabela abaixo:

**Tabela 3 – Organizações Sociais da rede socioassistencial do Complexo do Andaraí.**

Organizações Sociais da rede socioassistencial do Complexo do Andaraí	
Organizações sociais educacionais	9
Organizações sociais de cultura e lazer	5
Organizações sociais de fins religiosos	4
Organizações sociais para atendimento de pessoas com deficiências	3
<b>Total</b>	<b>21</b>

Fonte: Material coletado em Trabalho de Campo realizado no Complexo do Andaraí no período de agosto e novembro de 2009.

Baseando-se pela leitura de panfletos e por informações coletadas durante as entrevistas com presidentes de associações de moradores, identifiquei as organizações constantes no quadro acima.

Para desenvolver a pesquisa, considerando o interesse da pesquisa e os limites de tempo para realizá-la, defini os seguintes critérios para seleção das organizações sociais a serem estudadas:

- 1) Localização – organização social dentro do Complexo do Andaraí, organização social próxima ao acesso do Complexo do Andaraí, organização social nos bairros próximos;
- 2) Tempo de existência – organização social mais antiga, organização social mais recente;
- 3) Vínculo com a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro (PCRJ) - via Conselhos de Direitos, portanto, Inscrição no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), outros vínculos.

### 3.3.1. Breve perfil das Organizações Sociais selecionadas

Seguindo os critérios estabelecidos para o desenvolvimento da pesquisa a amostra ficou estabelecida da seguinte forma: do total de 21 organizações sociais três (3) atenderam aos critérios. A Ong Con-tato (Centro de Pesquisas e de Ações Sociais e Culturais) criada em 2000 está localizada no “asfalto” próxima ao acesso do Complexo do Andaraí, especificamente na entrada do Morro Comunidade Proletária Juscelino Kubitschek, tem Vínculo com a PCRJ - via inscrição no CMAS e no CMDCA. Em relação aos serviços prestados, são realizadas Oficinas de:

- 1- Artes Plásticas – Dobraduras, corte e colagens;
- 2- Artes Visuais – Modelagem, pintura, cinema/animação;
- 3- Artes Cênicas – Expressão corporal, jogos dramáticos, teatro, teatro de bonecos;
- 4- Artes Integradas – Formas, cor, habilidades manuais;
- 5- Música – Canto, cirandas, coral, cantigas populares;
- 6- Dança – Expressão corporal, ritmo e noção espacial;
- 7- Capoeira – capoeira, ritmo e trabalho em equipe;
- 8- Elaboração de Materiais Artísticos – Pincéis, lápis, giz, tintas, outros trabalhos através de sucatas;
- 9- Reutilização Artística – Construção de instrumentos musicais, brinquedos populares, bonecos à partir de sucatas;

Como se pode observar, são apresentadas atividades direcionadas para a Cultura e o Lazer, no entanto, em entrevista identifiquei outras atividades sociais fundamentais como o Núcleo de atendimento a crianças e adolescentes vítimas de maus tratos (NACA), iniciado em janeiro de 2009, para propiciar o atendimento psicossocial especializado à crianças, adolescentes e às suas famílias nas situações de violência física, psicológica, negligência e sexual (abuso e exploração sexual comercial), ocorridas dentro do âmbito relacional familiar. Buscando intervir na dinâmica familiar, visando à interrupção da situação de violência, afastamento ou reversão. E há, ainda, o Projeto Terapia de Grupo que tem por objetivo: construir redes sociais solidárias de promoção da vida e mobilizar os recursos e as competências dos indivíduos, das famílias e das comunidades. Procurando suscitar a dimensão terapêutica do próprio grupo, valorizando a herança cultural dos nossos antepassados indígenas, africanos, europeus e orientais, bem como o saber

produzido pela experiência de vida de cada um. Esta terapia comunitária não é um espaço para resolver problemas das pessoas, e sim para gerar uma dinâmica de identificação e construção de redes de apoio solidário para que as pessoas possam depender menos dos remédios, das instituições e dos profissionais, buscando assim o apoio no grupo. A terapia é realizada semanalmente por Terapeutas Comunitários Voluntários.

A segunda organização é o Grupo Espírita Redenção que também está localizado no “asfalto”, muito próximo ao Morro do Andaraí. Fundada em 1979, esta organização social de cunho inicialmente religioso, tem vínculo com a PCRJ através de registro com a CMAS e, além disso, atende a dois critérios fundamentais, o critério de localização e o de tempo de existência é a mais antiga dentre as organizações situadas no bairro do Andaraí. Na ocasião da fundação a finalidade era desenvolver estudos, divulgar e praticar a doutrina Espírita e, dentro deste contexto, promover a formação espiritual, moral e material sem distinção de pessoas, classe ou cor.

Situação alterada no decorrer dos anos, tendo em vista às necessidade sociais dos moradores do Complexo do Andaraí, fato que possibilitou a ampliação da organização que hoje tem como missão: Contribuir para a instrução, educação, cultura e a saúde da coletividade e a realização da assistência e promoção social de um modo geral.

Atualmente, o Grupo Espírita Redenção associa o ensino religioso aos serviços socioassistenciais, tendo em vista que são distribuídas Cestas Básicas para 26 famílias do Morro do Andaraí, havendo ainda a distribuição de roupas e calçados semanalmente. Na educação, são oferecidos serviços como Reforço escolar, Alfabetização de Adultos e curso de Informática Básica. Além disso, as famílias acompanhadas no Grupo Espírita recebem serviços médicos com as especialidades de Clínica Geral e Neurologia, prestados gratuitamente.

Finalmente, a terceira organização social é o Instituto Raimunda Astrogilda da Silva<sup>48</sup> que atende aos critérios pré-estabelecidos já que está situado dentro do Complexo do Andaraí especificamente no Morro do Andaraí. Por tempo de

---

<sup>48</sup> A idealização do Instituto Raimunda Astrogilda da Silva decorre de Jurema Batista que foi moradora do Morro do Andaraí e presidente da Associação de Moradores do Morro do Andaraí. Foi eleita ainda, como vereadora e deputada estadual em 2002. O nome do Instituto é homenagem a mãe de Jurema Batista.

existência, é uma organização social recente criada em 2007 e, por fim, tem vínculo com a PCRJ via CMDCA. Este Instituto tem como objetivo resgatar a cidadania dos adolescentes e das crianças que estão nas ruas do morro sem atividades sociais. No primeiro ano do Instituto foram oferecidos os seguintes serviços: Reforço escolar gratuitamente para crianças com idade entre 7 e 14 anos; Passeios Educativos para Museus, Cinemas; Cursos de Informática e encaminhamento para o 1º emprego devido parceria com a Fundação para a Infância e Adolescência (FIA). Além de ter sido realizado mutirões constantes para a retirada de documentação tais como: Registro Geral (RG), Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), Carteira de Trabalho e Título Eleitoral. Atualmente são realizados somente o Reforço Escolar e a oferta de lanches para os atendidos. Na ocasião das entrevistas, foi relatado que seria iniciado na semana seguinte, em parceria com o governo estadual, um Projeto esportivo onde seriam oferecidos aula de vôlei, ginástica para idosos, futebol e que, seria utilizado o espaço do CRAS para desenvolver reuniões.

Assim, após a ida ao campo estabeleci novas denominações por *tipo de ação* das Organizações Sociais tendo em vista que o conhecimento sobre a realidade ampliou-se. Assim, temos o seguinte levantamento no Quadro 4 tendo em vista o reordenamento:

**Quadro 4 – Organizações Sociais pesquisadas por tipo de ação desenvolvida.**

Organização Social	Tipo de Ação	Público Alvo
Ong Con-tato	Cultura e Lazer/ Educativa	Crianças e Adolescentes/ Portadores de necessidades educacionais especiais
Grupo Espírita Redenção	Educativa/ Religiosa	Crianças e Adolescentes/ Famílias
Instituto Raimunda Astrogilda da Silva	Cultura e Lazer / Educativa	Crianças e adolescentes

Fonte: Trabalho de Campo realizado no Complexo do Andaraí no período de agosto e novembro de 2009.

### 3.3.2. A visão das organizações sociais a respeito do CRAS

Na análise dos dados, neste item, optei por omitir os nomes das organizações<sup>49</sup> que participaram da pesquisa. Sendo assim, situarei as reflexões dos entrevistados me baseando no registro que tenho em cada Roteiro de Entrevistas<sup>50</sup> designado para tal Organização Social.

Tendo em vista que a descentralização funciona a partir da institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais (Arretche, 2000), conferindo aos municípios a autonomia em relação a execução dos serviços sociais ofertados em todas as políticas sociais, a compreensão de que esta estratégia fornece a possibilidade de ampliação da participação de todos e em todas as esferas governamentais.

Os CRAS se constituem como porta de entrada da população para o acesso aos serviços sociais na gestão do SUAS, além de ser responsável pelo mapeamento da rede socioassistencial e, ainda, criar mecanismos de articulação entre os integrantes da rede com o objetivo de contribuir para a integralidade do atendimento do usuário<sup>51</sup>. Dados os limites institucionais já sinalizados neste Capítulo, neste momento explicitarei de forma detalhada as percepções das Organizações sociais em relação ao CRAS, configurando o olhar exógeno.

Num primeiro momento levantarei as informações nas entrevistas que explicitam o conhecimento dos coordenadores das Organizações Sociais a respeito do CRAS.

Na minha compreensão se eu quero conhecer a irradiação das ações do CRAS a partir da observação da rede socioassistencial, identificando o tipo de articulação que o CRAS estimula e ainda as expressões das ações intersetoriais provocadas, é importante antes de tudo vincular as falas destes entrevistados ao

---

<sup>49</sup> Todos os coordenadores de Organizações Sociais, presidentes de Associações de Moradores e usuários foram orientados a respeito do conteúdo da pesquisa e dos possíveis meios de divulgação dos resultados. Após o conhecimento cada um optou por participar ou não da pesquisa, mediante assinatura do Termo de Consentimento Informado localizado no Anexo A.

<sup>50</sup> Ver Roteiro de entrevistas no Anexo B.

<sup>51</sup> Usuário da Política de Assistência Social compreende: cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidades e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar; grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho forma e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco e social (PNAS, 2004, p.33).

contexto maior da assistência social, o quê farei no decorrer da exposição. Sendo assim, baseado nas entrevistas com os coordenadores das Organizações Sociais ao serem indagados sobre o conhecimento acerca do CRAS, responderam que:

Seria um braço do município dentro da comunidade para prestar serviços na área de assistência social. Sei que tem muitos programas. O CRAS representa mais um espaço, um ouvido do município que busca dar conta dessa demanda social. (Coordenador de Organização Social 1)

É o antigo Cemasi né onde tem atendimento para pais e crianças. No início minha relação era muito boa, as crianças iam para lá e eles mandavam para cá tinha uma interlocução. Eu nem sei o quê é o CRAS hoje, nem vejo muito trabalho sabe? Eu acho que pelo tamanho do CRAS era para dar um atendimento melhor! (Coordenador de Organização Social 2)

É um órgão da prefeitura criado para atender demandas da comunidade com trabalho com crianças. (Coordenador de Organização Social 3)

É interessante que as vinculações feitas em relação ao CRAS são até próximas da realidade da diretriz na PNAS/SUAS contudo, na 2ª fala, percebemos que há uma lacuna de conhecimento a respeito dos serviços ofertados no espaço do CRAS. Por outro lado, na 3ª fala uma restrição do CRAS ao “trabalho com crianças” sendo que este espaço é para todos, desconsiderando as faixas etárias, etnias, crenças. Na 1ª fala, o entrevistado diz que tem muitos programas, porém, não situa quais os programas e mais do que isto, diz que o CRAS é “mais um espaço” para dar conta da demanda social.

Para dar o ponto de partida na identificação das formas de articulação do CRAS com a rede socioassistencial via Organizações Sociais, perguntei a respeito do primeiro contato do CRAS com a Organização Social 1 e me responderam que sabiam da existência do Cemasi<sup>52</sup>, no entanto não foram convocados para reunião com o CRAS, e só souberam das mudanças mediante contatos com outras instituições, como observa-se nas falas.

Quando começou tudo era o Cemasi. Agora com o CRAS nós não fomos avisados. (Coordenador de Organização Social 1)

Nós fizemos o 1º contato. Passamos informações sobre os nossos cursos. (Coordenador de Organização Social 2)

Quando começou eles [o CRAS] me procuraram e ficou melhor o contato. (Coordenador de Organização Social 3)

Já no primeiro contato observei a ausência de informações sobre a mudança do Cemasi para o CRAS. Das três organizações que estão situadas no território de

---

<sup>52</sup> Nomenclatura anterior do CRAS.

abrangência do CRAS, uma soube desta mudança por iniciativa própria, contatando o CRAS, a outra não soube da mudança e somente uma organização foi avisada. O curioso é que as duas outras organizações não avisadas estão muito próximas do Centro de Referência. Pode-se considerar aí um certo descumprimento de uma função relevante do CRAS, que é o mapeamento da redesocioassistencial. Não se realiza um mapeamento efetivo sem um contato direto com cada uma das instituições e entidades situadas no território de abrangência da ação institucional. Pois acredita-se que tal mapeamento deveria ter o objetivo de realizar um levantamento das entidades e de seus trabalhos sociais, visando a programação de atuação conjunta e/ou complementar.

Através de diversos depoimentos, evidencia-se que, em função de um distanciamento entre as Organizações Sociais e o CRAS, estas é que tomam a iniciativa de procurar os recursos disponíveis, cientes da ausência de comunicação:

A gente faz parte da rede social e o nosso contato com eles é muito através de encaminhamento para a gente. Se a gente está com Complementação Escolar então eles estão juntos. (Coordenador de Organização Social 1)

Eu ligava e dizia: temos vagas abertas para crianças e até o ano retrasado me encaminhavam, depois parou de mandar. Então eu tive que correr atrás de crianças. Aqui na verdade acontece o seguinte: reforço escolar não tem dinheiro e muitas crianças não gostam de estudar agora o PETI dá R\$ 40,00! Agora para o Projovem eu dei os meus 60 adolescentes na hora, agora eles nunca tem crianças para me dar. Se chegar agora no CRAS não tem criança lá eu acho que é falta de comunicação porque uma comunidade desse tamanho. Tinha aula de dança e de repente só tem Bolsa Família! (Coordenador de Organização Social 2)

As falas retratam dilemas do CRAS em relação a rede socioassistencial tais como: será que fazer parte da rede social é ter contato somente via encaminhamento de usuários? Isto é atender na perspectiva da intersetorialidade das ações? Na análise da fala seguinte um elemento desperta minha atenção, parece que se configura uma “caça ao usuários” dos serviços socioassistenciais. Será que mediante os repasses financeiros dos órgãos municipais a questão da produtividade está relacionada à quantidade de usuários atendidos? Até que ponto a quantidade de usuários atendidos determina a qualidade dos serviços prestados? Que tipo de qualidade tem esse atendimento?

As atividades que algumas entidades se integram com o CRAS estão centradas em eventos festivos ou desportivos:

Já fiz passeios com o núcleo daqui com o pessoal do PETI, época de férias a gente fez Colônia de Férias aqui então vem crianças do PETI [do CRAS] para cá. As crianças daqui se apresentavam lá, Festas Juninas, Visita a Museu. Palestras com professores sobre dengue. (Coordenador de Organização Social 1)

Não desenvolvemos atividades junto com o CRAS. (Coordenador de Organização Social 2)

Ah, nós doamos alimentos para as pessoas que eles encaminham. (Coordenador de Organização Social 3)

Parece que na 1ª fala os *tipos de ação* referindo-se as atividades desenvolvidas em parceria configura-se com uma vinculação Cultural e de Lazer mas também acontecem atividades que visam a propagação da informação como a palestra sobre saúde. Enquanto que na 3ª fala o *tipo de ação* está associado ao encaminhamento de usuários, tendo em vista sanar uma necessidade básica de alimentação.

Em relação à *participação das Organizações Sociais nos espaços de Controle Social* utilizei como referência para observação, as Conferências. Sendo assim, o Controle Social advém da Constituição Federal de 1988 e se configura como instrumento de participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. No SUAS, o espaço para tal participação é, além dos Conselhos, as Conferências (PNAS/SUAS, 2004).

No Rio de Janeiro, quando ocorreu entre os dias 08 e 09 de julho de 2009 a VII Conferência Municipal de Assistência Social: Participação e Controle Social do SUAS, participei na condição de observadora. Na Conferência houve um momento, denominado de Reunião dos Grupos Temáticos, visando a formação, troca de experiências e o debate entre os participantes divididos em 4 eixos:

- Eixo 1: Processo histórico da participação popular no país, trajetória e significado do controle social na política de assistência social e conselhos de assistência social e o SUAS;
- Eixo 2: Os usuários e o seu lugar político no SUAS e os trabalhadores do SUAS em relação ao protagonismo dos usuários;
- Eixo 3: Democratização da gestão do SUAS e Entidades de Assistência Social;
- Eixo 4: Bases para a garantia do financiamento da assistência social.

Dada a importância deste acontecimento, perguntei a respeito da participação dos entrevistados:

Não, acho que nem fiquei sabendo. (Coordenador de Organização Social 1)

Não fiquei sabendo só agora! (Coordenador de Organização Social 2)

Fomos convocados mas não fui à Conferência. (Coordenador de Organização Social 3)

O curioso é que duas Organizações não souberam da ocorrência da Conferência e a que soube, não participou. A Conferência como consta na NOB/SUAS (2005) é espaço de deliberação da política de assistência social municipal, servindo, dentre outros, para aperfeiçoar tal política, criar mecanismos para ampliar a participação dos usuários e, mais ainda, ampliar e qualificar a rede socioassistencial, tendo em vista a quantidade de Organizações Sociais presentes na ocasião. Se as Conferências são convocadas pelos Conselhos, então as Organizações Sociais que possuem vínculos com o Conselho deveriam ser convocadas a participar da Conferência. Observando as falas dos entrevistados a participação na VII Conferência Municipal de Assistência Social caracterizou-se, portanto, como inexistente.

Por fim, para qualificar ainda mais a articulação da Organização Social em relação ao CRAS pedi aos entrevistados algumas sugestões para melhoria do CRAS:

Uma coisa da política eu acho que é destinar mais recursos para a Proteção Social Básica porque a gente vê que a atenção da Secretaria é para a Proteção Social Especial esquecendo que a prevenção fica mais barato do que aquele cuidado com um atendimento especial. A gente tinha projetos de complementação escolar e hoje não se abre mais edital da prefeitura. Eles estão investindo menos na Proteção Básica e isso é uma competência do município e a gente fica com uma carência deste tipo de atendimento. Em relação a educação, a demanda a partir da reunião com pais e líderes comunitários pontuou a necessidade de renda, cursos profissionalizantes. (Coordenador de Organização Social 1)

Conforme eu penso seria parcerias de cursos técnicos da Faetec para crianças, jovens, idosos, atendimento de saúde com fisioterapeuta, onde as pessoas pudessem participar tendo valor e que eles não precisem sair porque o CRAS oferece o curso e eu sou alguém na vida. Antes tinha! O CRAS ofereceu muitas coisas eu quero que ele volte a ser o que era antes! Tinha cursos de informática para todos adolescentes, tinha dança, ballet. Todo mundo participava, a comunidade precisa disso. (Coordenador de Organização Social 2)

Acho que deveria ter programa de medicação porque o hospital do Andaraí não tem medicação, o serviço é ótimo mas sem remédio! A educação, a

dificuldade é a complementação, aprovação automática é péssimo então o apoio escolar é fundamental. Precisa mesmo ocupar as crianças, porque os pais trabalham, tem 500 filhos para cuidar e as crianças ficam na rua. Eles participam, são sociáveis, são carinhosos só precisam de ajuda mesmo. (Coordenador de Organização Social 3)

É interessante ressaltar que na fala da Organização Social 1, em primeiro lugar vem o seu interesse em receber mais investimentos, para depois refletir sobre as possíveis ações para melhoria do aparelho público e, por fim, as necessidades dos usuários. Importa ressaltar a indicação da necessidade de cursos profissionalizantes que também é sinalizado na fala seguinte da Organização Social 2. A questão da educação é um elemento que aparece nas três falas, mesmo que com pontos de vista um pouco diferenciados, já que na fala da Organização Social 3 consta uma preocupação com a complementação escolar, enquanto que as falas anteriores relatam do ponto de vista da formação profissional.

A fim de ampliar o retrato com as informações exploratórias a respeito da rede socioassistencial do Complexo do Andaraí, farei a seguir, brevemente a exposição da vinculação das associações de moradores com o CRAS e, no fim, explicitarei resultados preliminares das falas dos usuários entrevistados.

### 3.3.3. A visão das associações de moradores e dos usuários dos serviços sócio assistenciais

Aqui apresentarei, de forma breve, aspectos que indicam como é a articulação das associações de moradores com o CRAS e das falas dos usuários, para qualificar mais ainda as expressões da constituição da rede socioassistencial. Das 7 associações<sup>53</sup> de moradores existentes, entrevistei presidentes de 4 associações de moradores que são: Associação de Moradores da Comunidade Proletária Juscelino Kubitschek (Associação JK), Associação de Moradores do Parque João Paulo II (Associação JP II), Associação de Moradores da Nova Divinéia (Associação ND) e Associação de Moradores de Vila Rica (Associação VL).

Em relação às atividades desenvolvidas de forma articulada com o CRAS as respostas foram:

---

<sup>53</sup> As demais associações são: Associação de Moradores do Morro do Andaraí, Associação de Moradores do Morro do Jamelão e Associação de Moradores do Morro do Cruz.

Fazemos festas juninas e eles apóiam, visitam a horta. Encaminhamos para o Bolsa Família. A gente participa dos debates que eles fazem é boa. (Associação JK)

Desenvolvemos o mutirão social. Aquela pessoa que não tem documentos, que está com crianças sem ir para a escola. Eu chamei de Mutirão do BEM!. (Associação JP II)

Fizemos um mutirão para cadastrar pessoas para o Bolsa Família, fomos de casa em casa eu gostei muito. Tem festas por aqui que eu fui convidado. (Associação ND)

Nós ligamos, já fomos em reuniões. É muito boa. (Associação VL)

Nas falas ilustradas predomina, na resposta 2, a referência da utilização das associações para facilitar a aproximação com os moradores e, assim, cadastrar pessoas para o Programa Bolsa Família. Sendo que numa observação inicial a aproximação para ações seguintes parece ser mais cultural e de lazer.

Indagados a respeito dos serviços que seriam facilitadores da participação dos moradores no CRAS disseram que:

Mais investimento por parte do gestor municipal. Tem que ter obras, assistentes sociais. Atividades para idosos, cursos profissionalizantes como administração de empresas, arquitetura, coisas que o pobre pode alcançar. (Associação JK)

Eles funcionam muito bem. Mas eles deveriam ter núcleos de atuação pelo Complexo porque é grande demais. E também PSF lá junto do CRAS. Até de Universidade tem uma divisão bem pensada pelo CRAS. (Associação JP II)

A parte da saúde tinha que ter o PSF e curso profissional para jovens. Eletricista, serralheiro, informática, inglês, tem gente que pede faculdade. (Associação ND)

Nós não temos recursos, a gente pede encarecidamente para o CRAS dar atenção a nossa associação. Aqui a gente trabalha com o meio ambiente, para conter o avanço da comunidade para dentro da floresta. A gente precisa do apoio do CRAS, a gente tem um projeto de Reciclagem muito bom e precisamos de apoio para começar e continuar. As instituições públicas precisam nos ajudar. (Associação VL)

Das expressões das falas dos usuários dos serviços socioassistenciais me deterei somente em apresentar sugestões:

Dar mais atividades para crianças, explicadora, para os jovens acho que informática, futebol, idiomas. Acho que deveria ter cursos que estão no mercado bombando. Curso de informática, de soldador que é caro e tinha que ter. Eu queria de soldador, eu faria sabe? (R.R., homem, 28 anos)

Eu queria pra mim... Eu parei de estudar com 13,14 anos então se aqui tivesse alfabetização pra gente estudar de novo, eu queria que tivesse no CRAS. Se tivesse cursos também sabe, Cabeleireiro, Corte e Costura, Culinária eu fazia tudo pra arrumar um trabalho bom. Pros meus filhos se tivesse Reforço escolar, eu acho que era bom pra eles. Atividade Física como tem na Guarda (Municipal) eu queria que tivesse no CRAS. Eu nunca procurei vaga e nunca me ofereceram vagas, eles participam do CEMA (organização espírita). Porque no CRAS eles têm paciência, dão atenção

pra gente. Elas têm capacidade para cuidar da gente, dos meus netos. As assistentes sociais de lá merecem só elogios sabe? (L.C., mulher, 48 anos)  
Colocar cursos do CRAS de lá (Morro do Andaraí) coloca aqui no Centro da Juventude, porque não ta tendo nada só caratê. Lá está fechado por causa da criminalidade, tiroteio com polícia. Cursos com renda, lá fora não tem emprego para eles, tinha os jovens pela paz do governo do Estado com bolsa de R\$ 240, 00 e todo mundo fez. Quando acabou os jovens ficaram sem fazer nada! Tem um curso de Construção Civil que vem para cá. Eu vou fazer esse curso de Pedreira, Mão na Massa. Vai ter Bombeiro hidráulico, encanador. Vou fazer prova para gari da Comlurb na sexta-feira. Lá no Andaraí fica fechado. por causa da violência. Os presidentes se comunicam o tempo todo. (P.S., mulher, 34 anos)  
Curso para adolescentes que durasse mais. Eu quero fazer curso de Pediatria. (S.S., mulher, 21 anos)  
Eu acho que deveria ter Posto Médico. Aula de Reforço Escolar. Eu quero fazer faculdade de Medicina então eu tentaria esse curso. Já Informática tava muito caro e eu parei de fazer. (F.S., mulher, 23 anos)

É interessante que em todas as falas são citadas de alguma maneira o vínculo com a educação e mais ainda, com a necessidade de estar inserindo em atividades de geração de trabalho e de renda. Eles querem participar do CRAS mas querem fazer atividades que estimulem a mudança na condição econômica e social deles. Ao meu ver estas falas sinalizam que existe uma lacuna na política de assistência social, e, principalmente no CRAS que diz respeito a necessidade de ação intersetorial porque as políticas não devem ser superpostas e fragmentadas e sim, em articulação. O usuário talvez participasse mais do CRAS para além do Programa Bolsa Família (PBF) se as atividades ofertadas por lá correspondessem a ações de interesse para o mesmo. Ou caso houvesse a possibilidade de inserção em políticas sociais (serviços?) articulados ao CRAS mas que atendessem as expectativas dos mesmos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo busca identificar como ocorre a ação entre as Organizações Sociais e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) baseado nas concepções teóricas sobre a descentralização advindas da Constituição Federal de 1988 que oferece parâmetros para as legislações sociais atuais, inclusive o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Para tal, utilizou-se como referência o olhar exógeno, via estudo de caso de caráter exploratório, com os integrantes da rede socioassistencial do Complexo do Andaraí, visando através de entrevistas analisar as formas de articulação entre as Ongs e o CRAS tendo em vista identificar as ações intersetoriais. Além de aferir o nível de estruturação do proposto no SUAS acerca da disseminação dos CRAS configurando-se como canais de participação.

Para esta pesquisa queria contribuir examinando através de estudo comparado - o CRAS Gonzaguinha localizado na Praça Seca e o CRAS Zumbi dos Palmares localizado em Vargem Pequena (ambos da 7ª CAS – Zona Oeste) e o CRAS Maria Vitória localizado em Copacabana (2ª CAS – Zona Sul) o cotidiano do CRAS, identificando, na experiência prática do trabalho desenvolvido pelos assistentes sociais, como se manifestava a Proteção Social prestada aos usuários dos serviços socioassistenciais. No entanto diversos entraves institucionais foram colocados do ponto de vista da SMAS, órgão responsável pela assistência social na cidade do Rio de Janeiro.

Este acontecimento por ora limitou o meu avanço para a realização da proposta anterior porém não limitou a capacidade de reflexão e o direito de indagar: Até que ponto o CRAS se configura como espaço público? Tendo em vista os limites impostos ao meu estudo. E refletir: Se para um pesquisador existem tais restrições, como se configura o acesso ao CRAS para os usuários?

Por este motivo direcionei a construção da minha pesquisa para identificar à luz de concepções teóricas sobre a descentralização, as formas de articulação entre as Ongs e o CRAS tendo em vista ações intersetoriais, bem como aferir o nível de estruturação do quê busca esta política que é de disseminar Centros de Referências que configure este canal de participação.

Para tal busquei autores que discutissem a descentralização apontando conceitos, dilemas, limites e possibilidades além de situar a política de assistência social em nível nacional e, em seguida, apresentei uma relação desses dados em

nível municipal, portanto na cidade do Rio de Janeiro, expondo também dados extremamente relevantes sobre o passado do bairro do Andaraí e a origem breve dos morros que compõem o Complexo o presente do Andaraí.

Partindo de uma observação universal para uma análise mais particular, desenvolvi o estudo de caso exploratório no Complexo do Andaraí com a referência de que a descentralização funciona a partir da institucionalização no plano local de condições técnicas para a implementação de tarefas de gestão de políticas sociais (Arretche, 2000).

Nesse sentido, partindo da análise global para local, os achados da pesquisa seguem se baseando que uma das funções dos CRAS é mapear e organizar a rede socioassistencial de proteção básica existente. Ela é para os profissionais de Serviço Social o apoio necessário para a realização do trabalho com efetiva qualidade, sinalizando que a articulação com outras instituições de diversos tipos de ação são de fundamental importância para que o atendimento do usuário seja integral e de caráter intersetorial.

Orientada por esta noção busquei identificar como ocorria a ação entre as organizações sociais e o CRAS possibilitando assim, o dimensionamento da irradiação dos serviços socioassistenciais deste CRAS a partir de uma observação exógena.

Para isso realizei um estudo de caso de caráter exploratório tendo como instrumento de pesquisa as entrevistas com os presidentes de Organizações não-governamentais (ONGS), com os presidentes de associações de moradores e com os usuários dos serviços socioassistenciais localizados no território do Complexo do Andaraí e nas adjacências onde se situa o CRAS.

Tendo em vista as entrevistas apresentadas, parece que o conhecimento sobre o SUAS especialmente acerca do CRAS, dos serviços, programas, projetos, da importância deste aparelho e das possibilidades de efetivação de direitos em conjunto com a rede social, ainda é muito incipiente. Carece de estratégias efetivas para a consolidação da assistência social enquanto direito estabelecido, fundamentalmente explorar o CRAS de todas as formas que ele tem para oferecer no sentido de usufruir de fato fortalecendo-o enquanto canal de participação e articulação de políticas sociais.

Do ponto de vista da participação acredito que seja de fundamental importância a constituição (confirmação) do CRAS como canal de participação e de

articulação entre a rede socioassistencial. Os espaços de Controle Social e de deliberação, como as reuniões organizadas pelo CRAS ou que deveriam ser organizadas, e os espaços próprios para o Controle Social como as Conferências que foi utilizado aqui como instrumento para medida da participação, devem ser ocupados por parte das Organizações Sociais e das associações de moradores, durante o trabalho de campo observei que a participação por parte dos entrevistados tanto das Organizações Sociais quanto das associações de moradores foi, portanto, inexistente. Saliendo que é necessário a criação ou efetivação de mecanismos que favoreçam esta articulação para ampliar a participação de todos com um fim: garantir o atendimento integral e intersetorial para os usuários dos serviços socioassistenciais.

Definidos os tipos de ação das Organizações Sociais pesquisadas, e confrontando com as falas dos coordenadores das mesmas e também dos presidentes das associações de moradores, parece que a constituição da rede socioassistencial caminha para o proposto nas diretrizes do SUAS no entanto se configura ainda como frágil.

Observei ainda, que as Organizações Sociais pesquisadas desenvolvem ações direcionadas fundamentalmente para as crianças e adolescentes, sobretudo, projetos de reforço escolar. Ao comparar estas informações com as falas dos presidentes de associações de moradores e fundamentalmente dos usuários, é possível identificar as lacunas no que tange a Formação, tendo em vista que, principalmente na fala dos usuários predomina o anseio por Cursos Profissionalizantes, portanto a necessidade de Cursos focados para a Geração de Trabalho e Renda.

A partir destas constatações penso que a pesquisa enquanto instrumento que possibilita os estudos sobre a realidade e que na conjuntura atual, do ponto de vista da assistência social, mostra-se crucial para verificar onde é necessário avançar ou recuar, quais mudanças são necessárias e, inclusive, indicar quais são as direções a serem tomadas.

Sendo assim, dado o caráter aproximado deste estudo penso que para ampliar o conhecimento sobre a realidade do SUAS com as possibilidades e perspectivas, é de fundamental importância perseguir com o desejo de avançar em busca do olhar endógeno para verificar “por dentro” do CRAS, analisando as diretrizes para a gestão, para a ação dos assistentes sociais, o que possivelmente

abriria um leque imenso de questões mas também de oportunidades de, quem sabe, reestruturação da política dado o caráter interventivo e apaixonante das investigações sociais.

Ao meu ver também é importante observar como estão sendo construídas as bases para a articulação intersetorial das Organizações Sociais com a política de assistência social identificando provavelmente as lacunas desta relação tendo em vista o passado de filantropia das políticas assistenciais. Estas são questões que não foram almejadas aqui e que iluminam estudos posteriores dado o meu interesse em prosseguir com estas questões num futuro próximo, no Doutorado.

## REFERÊNCIAS

ASSIS, Francisca G. dos Santos. Cheque-saúde cidadão: assistência ou assistencialismo? Uma experiência no Movimento de Reintegração das Pessoas Atingidas pela Hanseníase - Morhan. VIEIRA, Marcelo L. e ASSIS, Francisca G. (Org.) In: Cadernos do Morhan: A prática do Serviço social no Morhan. Rio de Janeiro, julho, 2008.

ASSIS, Francisca G. dos Santos. Relatório do Telehansen 2007: uma análise a partir do olhar do Serviço Social. VIEIRA, Marcelo L. e ASSIS, Francisca G. (Org.). In: Cadernos do Morhan: A prática do Serviço Social no Morhan. Rio de Janeiro, julho, 2008. Disponível no site: <http://www.morhan.org.br/biblioteca>

ALENCAR, M. M. T. de. Transformações econômicas e sociais no Brasil dos anos 1990 e seu impacto no âmbito da família. SALES, M.A., MATTOS, M. C., LEAL, M.C. (orgs) In: Política Social, família e Juventude – uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

ARRETCHE, Marta T. S. Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização. RJ/ SP, REvan/Fapesp, 2000.

\_\_\_\_\_. Mitos da descentralização: Mais democracia e eficiência nas políticas públicas? In: RBCS, nº 31, 1996.

ASSISTENTE SOCIAL: ÉTICA E DIREITOS. Coletânea de Leis e Resoluções. 4ª edição, CRESS 7ª região, Rio de Janeiro: 2006.

BATISTA, Adilson Donato. Pequena História do Andaraí. Amarai/PMCRJ, 1989 (republicação para a V Semana do Andaraí), p. 9-10. Mimeo.

BEHRING, E. R. e BOSCHETTI, I. Política Social: fundamentos e história – 4. Ed. – São Paulo: Cortez, 2008. – (Biblioteca básica do serviço social; v.2).

CASTRO, A. T. B. A assistência social na evolução do Sistema de Proteção Social brasileiro. Em Pauta Revista da Faculdade de Serviço Social - UERJ, nº 9, 1996.

CASTRO, M. H. G de. Descentralização e política social no Brasil: as perspectivas dos anos 90. In: Espaço e Debates, nº 32, 1991.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. 1988.

CRAS, um lugar de (re) fazer histórias. Ano 1, n.1, 2007. Brasília: MDS, 2007.

DURIGUETTO, Maria Lúcia; DEBÓRTOLI, Ísis Silva. Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008.

HONORATO, Cesar; TAVARES SOARES, Laura. A situação social do Rio de Janeiro: uma leitura do Censo 2000. *Enpublicacion: Rio de Janeiro, nº. 8, Censo 2000 - IBGE*. LPP, Laboratorio de Políticas Publicas, Rio de Janeiro, Brasil: Brasil. Septiembre-Diciembre. 2002

KOGA, Dirce. Medidas de cidades – entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LEITE, M. P. Grajaú, memória e história: fronteiras fluidas e passagens. In: Série Cadernos Metrópole / Grupo de Pesquisa PRONEX. - São Paulo: EDUC, nº 1, 1999.

LEITE, Márcia Pereira; FABIÃO, Maurício França. De volta para o futuro: imagens e identidades no Andaraí. In: SANTOS, Alexandre Mello; LEITE, Márcia Pereira;

FRANCA, Nahyda (Orgs.). Quando Memória e história se entrelaçam: a trama dos espaços na Grande Tijuca. Rio de Janeiro: IBASE, 2003.

IAMAMOTO. M. V. Relações Sociais e serviço social no Brasil. Marilda Vilela Iamamoto, Raul de Carvalho. – São Paulo: Cortez, 2008.

LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 1993. In: ASSISTENTE SOCIAL: ÉTICA E DIREITOS. Coletânea de Leis e Resoluções. 4ª edição, CRESS 7ª região, Rio de Janeiro: 2006.

MACÊDO, Myrtes Aguiar. Projeto de pesquisa: PUC-RJ, Expressões do reordenamento de políticas de assistência social no Rio de Janeiro: gestão em foco. 2004.

MACÊDO, M. A.; BRITO, S. Transferência de renda: nova face de proteção social? Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio; São Paulo: Loyola, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. Ciência, Técnica e Arte: o desafio da pesquisa social – teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 4ª edição, 1993.

\_\_\_\_\_. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 8ª EDIÇÃO São Paulo: HUCITEC, 2004.

MIOTO, R.C.T.. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sócio-familiar. SALES, M.A., Mattos, M. C., LEAL, M.C. (orgs) In: Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2004.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB SUAS: Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social. Brasília: julho de 2005.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS. NOB-RH/SUAS. Brasília: dezembro de 2006.

PEREIRA, P. A. P. A assistência social na perspectiva dos direitos – crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996.

PEREIRA, P. A. P. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. In: Ser Social, Brasília, n.20, p.63-83, jan/jun. 2007.

POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS/SUAS). Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome/ Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro de 2004.

PROTEÇÃO BÁSICA DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Orientações Técnicas para os CRAS. MDS, Brasília: junho de 2006.

Roteiro para apresentação das teses e dissertações da Universidade do Estado do Rio de Janeiro / Simone Faury Dib (Coordenadora). – Rio de Janeiro: UERJ, Rede Sirius, 2007.

SILVA, Sueli Bulhões da; OLIVEIRA, Antônio Carlos de. Violência doméstica como tema de estudo em programas de pós-graduação no estado do Rio de Janeiro. In: Revista Katálysis, Florianópolis, Vol. 11, nº. 2, jul/dez. 2008.

SITCOVSKY, Marcelo; MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. In: Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2006.

SITCOVSKY, Marcelo. As particularidades da expansão da Assistência Social no Brasil. MOTA, A. E. (org.) In: O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2006.

## Hemerografia

<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u94005.shtml> consultado em 15 de fevereiro de 2010.

<http://cnes.datasus.gov.br> consultado em 15 de fevereiro de 2010.

<http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/> consultado em 13 de fevereiro de 2010.

[http://www.cide.rj.gov.br/olhar\\_comparativo.php](http://www.cide.rj.gov.br/olhar_comparativo.php) consultado em 15 de fevereiro de 2010.

<http://www.ibge.gov.br> consultado em 13 de fevereiro de 2010.

<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?225913796> consultado em 02 de março de 2010.

<http://www.mds.gov.br/sites/conferencias-1/arquivos/10-direitos-socio-assistenciais/> consultado em 02 de março de 2010.

[http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index\\_bairro.htm](http://portalgeo.rio.rj.gov.br/bairros Cariocas/index_bairro.htm) consultado em 15 de fevereiro de 2010.

<http://www2.rio.rj.gov.br/governo/subprefeituras.cfm> consultado em 13 de fevereiro de 2010.

<http://www.rio.rj.gov.br/smas/> consultado em 25 de fevereiro de 2010.

<http://www.tijuca-rj.com.br/v02/historias/teste-historia/> consultado em 18 de fevereiro de 2010.

<https://www.webartigos.com/artigos/a-lei-dos-pobres-1601-primeira-lei-assistencialista-e-politica-de-bem-estar-social/101885/#ixzz5QeC8iyBH>, consultado em 18 de fevereiro de 2010.

**ANEXO A – Modelo de Consentimento Informado (elaborado para utilização no Trabalho de Campo realizado no período entre agosto e novembro de 2009)**

**TERMO DE CONSENTIMENTO INFORMADO  
AUTORIZAÇÃO**

Eu, \_\_\_\_\_, nascido (a) em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_, portador (a) do documento de identidade nº \_\_\_\_\_, expedido em \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_, pelo órgão \_\_\_\_\_, autorizo a utilização da minha entrevista em material impresso ou virtual para fins científicos.

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2009.

---

ASSINATURA

**ANEXO B – Roteiro para entrevistas com representantes de Ongs (elaborado para utilização no Trabalho de Campo realizado no período entre agosto e novembro de 2009)**

**Parte 1: Informações Básicas**

Entrevistado: \_\_\_\_\_ Em que atua na Ong? (F)  
 (M)idade: \_\_\_\_\_ Religião: \_\_\_\_\_ Contatos: \_\_\_\_\_  
 Nível de escolaridade \_\_\_\_\_

**Parte 2: Informações Específicas**

Histórico da ONG

Relate a história da Ong. Qual a missão? Quais objetivos?

Como é composição da Ong? Qual o foco de atuação?

Quais serviços são prestados nesta Ong para o Complexo do Andaraí? Relate todos os programas, projetos, serviços.

Relação da Ong com o CRAS

O que é o CRAS?

Como é a vinculação da Ong com o CRAS?

Quando o CRAS foi implantado houve convocação para reunião com as entidades?

O que o CRAS representa para você, para a comunidade? Os serviços ofertados no CRAS são referência para as necessidades e demandas sociais?

Quais programas, atividades, serviços são ofertados no CRAS?

Quais atividades foram desenvolvidas pela Ong junto com o CRAS?

A Ong desenvolve atividades com as associações de moradores do Complexo do Andaraí? E com outras ONGs?

O que mudou na comunidade com o CRAS?

A Ong foi convocada para participar da VII Conferência de assistência social do Rj ocorrida em julho deste ano? Como foi a participação?

Qual a sua sugestão para a melhoria das ações neste CRAS?

Relação Ong com elementos centrais do estudo

O que é cidadania?

O que você entende por assistência social?

- a) Você já ouviu falar de Política Nacional de assistência Social, Sistema único de Assistência Social? Lei Orgânica de Assistência Social (BPC)? Comente.

**ANEXO C – Roteiro para entrevistas com representantes de Associações de moradores** (elaborado para utilização no Trabalho de Campo realizado no período entre agosto e novembro de 2009)

## ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM PRESIDENTES DE ASSOCIAÇÕES

### Parte 1: Informações Básicas

Nome: \_\_\_\_\_ Sexo:(M) idade: Religião:

Contatos:

Nível de escolaridade:Onde reside?

Está empregado? \_\_\_\_\_

### Parte 2: Informações Específicas

#### Histórico da Comunidade

Relate a história da comunidade, composição da associação, como é a eleição do presidente.

#### Relação Associação e CRAS

O que é o CRAS?

Como é a vinculação da associação com o CRAS?

Quais serviços são prestados nesta associação de moradores?

O que o CRAS representa para você, sua família e sua comunidade?

Quais programas, atividades, serviços são ofertados no CRAS?

Quais atividades foram desenvolvidas pela associação com o CRAS?

A associação desenvolve atividades integrado as Ongs do Complexo do Andaraí?

A associação foi convocada para participar da VII Conferência de assistência social do Rj ocorrida em julho deste ano? Como foi a participação?

Qual a sua sugestão para a melhoria das ações neste CRAS?

#### Relação CRAS e Comunidade Local

O CRAS funciona a noite? Ou no final de semana? O que acontece lá?

O que mudou na comunidade com o CRAS?

#### Relação Presidente de associação e elementos centrais do estudo

O que é cidadania?

O que você entende por assistência social?

- a) Você já ouviu falar de Política Nacional de assistência Social, Sistema único de Assistência Social? Lei Orgânica de Assistência Social (BPC)? Comente.

**ANEXO D – Roteiro para entrevistas com usuários dos serviços socioassistenciais**  
(elaborado para utilização no Trabalho de Campo realizado no período entre agosto e novembro de 2009)

## ROTEIRO PARA ENTREVISTAS COM USUÁRIOS

### **Parte 1: Informações Básicas**

Nome: \_\_\_\_\_ ( F ) \_\_\_\_\_ idade: \_\_\_\_\_ Religião: \_\_\_\_\_  
Contatos: Quantos filhos? Quantos moram na casa?  
Nível de escolaridade: Onde reside?  
Está empregado?  
Quantos estudam e trabalham na família?  
Qual a renda familiar?

### **Parte 2: Informações Específicas**

#### Relação Usuário e CRAS

O que é o CRAS?  
Você vai ao CRAS? Para que? E sua família?  
Como soube da chegada do CRAS na comunidade?  
O que esta unidade representa para você, sua família e sua comunidade?  
É beneficiada por qual Programa? (PBF, PETI,...) Tem outras demandas?  
Quais atividades são realizadas?  
Outras pessoas de sua família ou amigos participam do CRAS? Em quais atividades estão envolvidos?  
Como é o atendimento realizado pelo assistente social do CRAS? Como é o espaço de atendimento?  
Qual a sua sugestão para a melhoria das ações neste CRAS?

#### Relação CRAS e Comunidade Local

O CRAS funciona a noite? Ou no final de semana? O que acontece lá? Você participa das atividades?  
O que mudou na comunidade com o CRAS?  
O CRAS desenvolve atividades juntamente com entidades ou associações na comunidade?

Relação Usuário e elementos centrais do estudo

O que é cidadania?

O que você entende por assistência social?

- a) Você já ouviu falar de Política Nacional de assistência Social, Sistema único de Assistência Social? Lei Orgânica de Assistência Social (BPC)? Comente.