



Universidade de Brasília – UnB
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de Serviço Social – SER

Talita Teobaldo Cintra

**A implantação da política de assistência social no Distrito Federal:
mapeamento e análise da rede de proteção social especial de alta
complexidade na dinâmica socioespacial**

Brasília/DF, dezembro de 2007.

Talita Teobaldo Cintra

**A implantação da política de assistência social no Distrito Federal:
mapeamento e análise da rede de proteção social especial de alta
complexidade na dinâmica socioespacial**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília, para a obtenção do diploma de Graduação em Serviço Social, sob a orientação do Prof. Dr. Perci Coelho de Souza.

Brasília/DF, dezembro de 2007.

Talita Teobaldo Cintra

**A implantação da política de assistência social no Distrito Federal:
mapeamento e análise da rede de proteção social especial de alta
complexidade na dinâmica socioespacial**

Esta monografia foi aprovada em 18/12/07 pela banca examinadora:

Perci Coelho de Souza
Doutor em Serviço Social
Universidade de Brasília

Evilásio da Silva Salvador
Mestre em Política Social
Universidade de Brasília

Shirley Rocha César Rizzi
Assistente social
Conselho de Assistência Social do Distrito Federal

A menção final foi:

Lista de Quadros/Figuras

Quadro 1: Equipamentos do SUAS do Distrito Federal visitados para a realização da pesquisa – 2007.....	23
Figura 1: Macrorregiões do Distrito Federal segundo o grau de segregação sócio-espacial – 2007.....	49
Figura 2: Distribuição dos equipamentos da rede de proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal – 2007.....	62

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Representatividade das macrorregiões na rede socioassistencial do Distrito Federal – 2007.....	56
Gráfico 2: Equipamentos estatais do SUAS no Distrito Federal por macrorregiões – 2007...59	
Gráfico 3: Distribuição da rede de proteção social especial de alta complexidade segundo o grau de segregação sócio-espacial do Distrito Federal – 2007.....	65
Gráfico 4: Proveniência da demanda atendida pela rede de proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal – 2007.....	71

Lista de Tabelas

Tabela 1: Distribuição das regiões administrativas do Distrito Federal por área e renda familiar – 2003.....	47
Tabela 2: Distribuição dos serviços da rede socioassistencial do Distrito Federal por macrorregião – 2007.....	55
Tabela 3: Síntese da distribuição da rede de proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal – 2007.....	64
Tabela 4: Comparação entre a representatividade da proteção social especial de alta complexidade na rede socioassistencial do SUAS e na rede dessa proteção social nas macrorregiões – 2007.....	67
Tabela 5: Recursos públicos repassados pela SEDEST à rede de proteção social especial de alta complexidade conveniada do Distrito Federal – 2004-06.....	68
Tabela 6: A distribuição dos programas sociais no Distrito Federal por macrorregião – 2007.....	75
Tabela 7: Receitas totais das entidades de assistência social da proteção social especial de alta complexidade visitadas – 2005-06.....	92
Tabela 8: Representatividade dos recursos financeiros repassados pela SEDEST à rede conveniada de alta complexidade nas receitas totais dessas entidades – 2005-06.....	94

Lista de Siglas

CAS/DF	Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
COSE	Centro de Orientação Socioeducativo
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ILPI	Instituição de Longo Permanência
MPDFT	Ministério Público de Distrito Federal e Territórios
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do SUAS
PED	Pesquisa de Emprego e Desemprego
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PJFEIS	Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social
PSEAC	Proteção Social Especial de Alta Complexidade
Sedest	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UAC	Unidade de Alta Complexidade

Sumário

Introdução.....	13
Capítulo I – Procedimentos Metodológicos	
1.1 A desafiadora identificação do marco da amostra do objeto de estudo.....	17
1.2 O instrumento de coleta de dados e o trabalho de campo: a busca de uma ferramenta para análise da rede de alta complexidade no DF.....	19
1.3 A proposta de análise dos dados coletados.....	24
Capítulo II – A Política de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social: a garantia da proteção social por níveis de complexidade	
2.1 Qual a novidade do Sistema Único de Assistência Social?.....	26
2.2 A proteção social básica e especial: a proposta de trabalho em redes.....	30
2.3 As lacunas na definição dos serviços que compõem a proteção social especial de alta complexidade: risco à proposta de normatização dos serviços sócio-assistenciais.....	31
Capítulo III – Contribuições do debate histórico sobre a questão urbana para a análise da política de assistência social no Distrito Federal	
3.1 A política urbana e a política de assistência social: conhecer onde se atua para saber onde intervir.....	38
3.2 O endereço do excluído no Estado Capitalista: considerações sobre o processo de segregação sócio-espacial.....	39
3.3 A periferia de Brasília: quando a capital não é de todos.....	43
Capítulo IV – Características da rede socioassistencial: Retrato da proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal	
4.1 Características principais da rede socioassistencial e do lugar que ela ocupa no Distrito Federal.....	52
4.2 O espaço reservado à rede de alta complexidade no Distrito Federal: entre o centro e a periferia.....	59
4.3 As peculiaridades de Brasília que incidem sobre a demanda pelos serviços de alta complexidade nesse território: o caso dos migrantes.....	69

Capítulo V – Identificação dos pontos frágeis da rede de proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal: desafios e ameaças à proposta do Sistema Único de Assistência Social

5.1 A rede primária e secundária na proteção social especial de alta complexidade: conflitos entre o real e o desejável.....	74
5.2 Reflexos da segregação sócio-espacial do Distrito Federal sobre a intervenção das entidades de alta complexidade: quando o território diz alguma coisa.....	87
5.3 Contradições da política de assistência social no Distrito Federal: a ausência de uma rede socioassistencial articulada.....	95
Considerações finais.....	98
Referências bibliográficas.....	103
Apêndices.....	111

Dedico este trabalho a todos os profissionais comprometidos com a política de assistência social na sua discussão teórica e no âmbito de sua intervenção, bem como aos usuários dos serviços de proteção social especial de alta complexidade do Distrito Federal.

Agradecimentos

Agradeço primeiramente a Deus, que me manteve perseverante frente às dificuldades encontradas na realização do presente trabalho. Agradeço à minha família pelo carinho, pela compreensão e por me direcionarem à busca constante de novos horizontes. Agradeço ao meu namorado, por ter contribuído para o êxito deste trabalho e por se tornar cada dia mais especial na minha vida.

Agradeço às minhas amigas pela convivência, pelos trabalhos em grupo, pelos laços de amizade e por compartilharem os momentos difíceis desta etapa da monografia. Agradeço à equipe do Núcleo de Perícia Social do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios pelas sugestões e pelo apoio prestado.

Agradeço também a 1ª Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social do MPDFT, na pessoa do Iron Brito Mascarenhas, que disponibilizou o acesso às informações sobre as entidades de assistência social do Distrito Federal. Agradeço aos conselheiros do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal na pessoa da Assunção Fialho e à Secretaria Executiva na pessoa da Shirley Rocha César Rizzi, que muito me ensinaram sobre a política de assistência social.

Agradeço ao meu orientador Perci Coelho de Souza, pelas oportunidades de aprendizado, que foram de essencial importância para a realização desse trabalho. Agradeço pelas orientações prestadas seguidas de votos constantes de que eu conseguiria cumprir esta tarefa.

Agradeço ao meu professor Evilásio da Silva Salvador pelo incentivo, pela atenção e pelas valiosas contribuições oferecidas para o aperfeiçoamento do trabalho ora apresentado. Agradeço também aos professores do Departamento de Serviço Social que fizeram parte da minha vida acadêmica, bem como a secretaria do Departamento pelo auxílio prestado.

Além disso, agradeço ao apoio constante dos profissionais da Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho e, em particular, à Gerência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade. Também agradeço ao Departamento de Proteção Social Especial de Alta Complexidade do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome pela disponibilidade de esclarecimentos frente às dúvidas encontradas.

Para finalizar, gostaria de agradecer aos profissionais da rede de proteção social especial de alta complexidade do Distrito Federal pela disponibilidade e prontidão em contribuir com esta monografia. Agradeço ainda aos usuários da assistência social que me deram a oportunidade de aprender com as suas histórias de vida.

Resumo

O presente Trabalho de Conclusão de Curso teve o objetivo geral de analisar a rede de proteção social especial de alta complexidade na dinâmica socioespacial do Distrito Federal. Para tanto, foi feito o mapeamento da rede de proteção social especial de alta complexidade segundo a categoria de segregação socioespacial e análise do grau de fortalecimento/fragilidade dessa rede de proteção social nas macrorregiões do Distrito Federal. O trabalho foi feito com base em pesquisa com fontes documentais e por meio de visitas a 14 unidades de provisão da proteção social especial de alta complexidade do Distrito Federal, realizadas em outubro de 2007. Foram aplicadas 18 entrevistas, sendo 4 não-estruturadas e 14 parcialmente estruturadas aos respectivos sujeitos: 2 usuários da assistência social dos equipamentos estatais de alta complexidade; 2 coordenadores de Centros de Referência Especializados de Assistência Social; 14 profissionais das entidades/unidades visitadas. A pesquisa revelou que há uma concentração de serviços de alta complexidade nas áreas intermediárias do Distrito Federal. Foi validada a hipótese de que haveria uma escassez de serviços de alta complexidade nas áreas periféricas. Além disso, foi possível constatar que as macrorregiões com áreas predominantemente periféricas possuem uma rede de proteção social especial de alta complexidade mais fragilizada que aquelas das demais áreas urbanas. Constatou-se a inexistência de uma rede socioassistencial articulada no âmbito da política de assistência social no Distrito Federal. Verificou-se que as entidades de assistência social não conveniadas à Secretaria de Estado de desenvolvimento Social e Trabalho apresentaram os piores indicadores no que tange aos recursos humanos, materiais e financeiros.

Palavras-chave: Sistema Único de Assistência Social; Assistência Social; Segregação Socioespacial; Rede Socioassistencial; Proteção Social Especial de Alta Complexidade.

Introdução

O trabalho ora apresentado insere-se nos debates realizados no âmbito do Projeto de Extensão da Universidade de Brasília denominado “Quintas Urbanas da UnB: Problemas e Potencialidades do Distrito Federal e Entorno”. Foi concebido a partir do debate atual sobre o Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e da perspectiva da territorialização colocada por esse novo modelo de gestão da política de assistência social no Brasil. Identificou-se, assim, uma proposta de pesquisa que reunisse a discussão da política de assistência social sob a perspectiva territorial.

Uma vez que a dimensão territorial passa a compor a política de assistência social, surge a necessidade de se conhecer o território sobre o qual repousa a intervenção da referida política. O Brasil é marcado por profundas desigualdades sociais e nem mesmo a sonhada capital do país foi capaz de fugir à lógica da segregação socioespacial. Ao contrário, registram-se inúmeras iniciativas do Estado para afastar do centro da cidade de Brasília a população de baixa renda. Desse modo, faz-se necessário analisar esse território brasileiro para uma intervenção eficaz da política de assistência social no Distrito Federal.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) traz a novidade de analisar a assistência social por tipos de proteção social, que pode ser básica ou especial, sendo que neste último caso, ela se desdobra em serviços de média e alta complexidade. A proteção de alta complexidade, de interesse para esse trabalho, situa-se no contexto dos serviços ofertados em situações de rompimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2004).

Cabe à rede socioassistencial ofertar e operacionalizar os benefícios, serviços, programas e projetos na área da assistência social, a partir dessa hierarquia da proteção social. Fazem parte da rede socioassistencial as iniciativas do Estado e da sociedade civil (BRASIL, 2005). Percebe-se que a temática da sociedade civil permeia o debate sobre a rede socioassistencial, constituindo-se um tema importante para ser discutido no interior da política de assistência social¹.

Faleiros (1997) situa a categoria de “redes” sobre a trama de relações sociais pelas quais os indivíduos estão inseridos. A perspectiva de “redes” vem trazer a dimensão dos aspectos históricos, culturais e sociais que incidem sobre a história de vida dos indivíduos. Assim, falar em rede socioassistencial é considerar essa diversidade de atores que se relacionam para potencializar os oprimidos que historicamente se constituíram como

¹ Dados os limites e propósitos desse trabalho, não será possível discorrer em profundidade sobre as organizações da sociedade civil no interior do debate sobre o Terceiro Setor.

demandatários da política de assistência social.

Em 2005, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realizou a *Pesquisa de Municípios Brasileiros* com o foco voltado para a capacidade instalada dos municípios para atenderem às novas exigências postas à assistência social por meio do Sistema Único de Assistência Social. Na ocasião, divulgou-se a inexistência de pesquisas que apontem as instituições que operam serviços socioassistenciais (BRASIL, 2007b). Isso chama a atenção para a necessidade de conhecer a rede socioassistencial, posto que dela emanam a maior parte dos serviços socioassistenciais.

Moreira (2003) em pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa sobre Poder Local, Políticas Urbanas e Serviço Social (LOCUSS/UnB) caracterizou as regiões administrativas do Distrito Federal em áreas nobres, intermediárias e periféricas por meio das diferenças do nível de renda *per capita* e familiar e dos equipamentos coletivos que dispõem. Essa pesquisa mostrou a realidade da segregação socioespacial do Distrito Federal. Além disso, pesquisas realizadas por Paviani e outros autores têm apresentado essas desigualdades sociais territorialmente visíveis no Distrito Federal (PAVIANI, 1985).

O presente trabalho toma como pressuposto a lógica da segregação socioespacial engendrada em Brasília na relação com as áreas circunvizinhas. O objetivo geral do trabalho foi analisar a rede de proteção social especial de alta complexidade na dinâmica socioespacial do Distrito Federal. Para tanto, foram definidos os seguintes objetivos específicos: mapear a rede de proteção social especial de alta complexidade segundo a categoria de segregação socioespacial e analisar o grau de fortalecimento/fragilidade dessa rede de proteção social nas macrorregiões do Distrito Federal a partir da perspectiva de “redes” em Faleiros².

Foram estabelecidas as seguintes hipóteses para o objetivo geral apresentado: 1) há uma escassez de serviços de alta complexidade nas áreas periféricas; 2) a rede de proteção social especial de alta complexidade encontra-se fragilizada nas macrorregiões do Distrito Federal que apresentam áreas predominantemente periféricas.

Foi adotado o método dialético marxista de análise da realidade social e foi utilizada a categoria marxiana de “segregação socioespacial” apropriada por Ramos entre outros autores. A abordagem de “redes” em Faleiros foi adotada como uma categoria operacional para o desenvolvimento da análise, uma vez que esse autor discute e analisa essa perspectiva amplamente mencionada no âmbito da intervenção profissional do Serviço Social.

² A idéia de *macrorregião* será detalhada no Capítulo I, dos procedimentos metodológicos. Por enquanto, basta dizer que se refere a uma perspectiva de análise sobre o Distrito Federal baseada na reunião de determinadas regiões administrativas.

Os resultados encontrados mostraram que a lógica da segregação socioespacial perpassa a rede socioassistencial do Distrito Federal e, em particular, a proteção social especial de alta complexidade. As hipóteses foram comprovadas e verificou-se que essa rede de proteção social tem muitos desafios para consagrar a proposta do Sistema Único de Assistência Social. A questão de fundo inserida no presente trabalho é se a política de assistência social pode dar conta sozinha da proteção social dos que dela necessitam.

A monografia possui 5 capítulos. O primeiro capítulo mostra os caminhos metodológicos que nortearam a elaboração e execução da proposta de pesquisa, a fim de que se possa compreender as técnicas utilizadas e as decisões tomadas pela pesquisadora. Ressalta-se que os obstáculos encontrados durante a realização desse trabalho se mostraram como um importante dado de pesquisa.

O segundo capítulo visa discorrer sobre as novidades que o Sistema Único de Assistência Social inaugura na dinâmica da assistência social no Brasil. Serão abordados os eixos estruturantes do SUAS e a perspectiva da garantia da proteção social por níveis de hierarquia e complexidade. Ademais, serão apresentadas definições sobre os serviços que compõem a proteção social especial de alta complexidade, para facilitar a compreensão dos serviços que envolvem esse nível de proteção.

O terceiro capítulo se refere às manifestações da questão urbana no território do Distrito Federal. A construção de Brasília será discutida com foco na histórica política de afastamento da classe trabalhadora para as áreas periféricas dessa cidade. O objetivo desse capítulo é resgatar a discussão do espaço urbano, a fim de considerá-lo uma ferramenta importante na intervenção das políticas públicas e, em especial, da política de assistência social. Diante disso, será apresentada a proposta de Vasconcelos de análise do Distrito Federal sob a ótica de corredores viários.

O quarto capítulo visa favorecer uma visão global de como a assistência social se manifesta no Distrito Federal, por meio da apresentação da rede socioassistencial desse espaço urbano. Isso contribuirá para uma compreensão abrangente de como se inserem os serviços de alta complexidade nessa rede de atendimento. Esse capítulo culminará com o mapeamento da rede de proteção social especial de alta complexidade do Distrito Federal.

Os resultados de pesquisa relacionados às características das unidades de provisão da proteção de alta complexidade serão abordados no quinto capítulo. Esse capítulo aglutina a análise da assistência social com a discussão do território do Distrito Federal, de modo a

identificar as macrorregiões em que a rede de proteção social encontra-se mais fragilizada. Estarão incluídas análises sobre os recursos humanos, financeiros e as atividades ofertadas aos usuários.

Por fim, serão apresentadas as considerações finais, em que serão discorridas as principais conclusões obtidas pelo presente trabalho na perspectiva de fortalecer a política de assistência social e a proposta do SUAS. Esse trabalho visa subsidiar a intervenção da política de assistência social no Distrito Federal e motivar a realização de outras pesquisas na área.

Capítulo I – Procedimentos Metodológicos

1.1 A desafiadora identificação do marco da amostra do objeto de estudo

O presente trabalho foi orientado pelo método dialético marxista de análise da realidade social sob o marco do materialismo histórico dialético. Esse método considera que não se pode compreender nenhum fenômeno da natureza isolado dos fenômenos circundantes, pois cada fenômeno possui uma ligação indissolúvel com os fenômenos que o cercam. De acordo com a dialética marxista, todo o processo natural ou social se explica pela contradição ainda que não se manifeste (GALLIANO, 1981). A dialética se situa na metodologia social, de modo que não há adaptação adequada para outros campos científicos como nas ciências exatas (DEMO, 1987).

Inicialmente, foi feito um levantamento bibliográfico sobre a política de assistência social no Brasil e, de modo específico, sobre o Sistema Único de Assistência Social, além de leituras sobre o debate histórico da questão urbana e suas expressões no espaço citadino do Distrito Federal. Para que fosse possível mapear a rede de proteção de alta complexidade, foi necessário identificar quais, quantas e onde estão as unidades de provisão da proteção de alta complexidade do Distrito Federal. Essa informação não se encontrava sistematizada pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CAS/DF) nem mesmo pelo órgão gestor da política de assistência social nesse território.

Para tanto, definiu-se que seriam identificadas na pesquisa as unidades de provisão de alta complexidade do órgão gestor da política de assistência social no Distrito Federal e aquelas entidades inscritas no CAS/DF³. Esse recorte foi feito com base no artigo 9º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), no qual está posto que o funcionamento das entidades e organizações de assistência social dependem de prévia inscrição no respectivo conselho de abrangência (BRASIL, 1993).

Primeiramente, foi feita uma solicitação ao CAS/DF da relação de entidades de assistência social nele inscritas, atualizada em dezembro de 2006. Em seguida, foram feitas sucessivas leituras dessa relação de entidades e posterior identificação das entidades de assistência social voltadas para a oferta de serviços de alta complexidade. Isso foi feito a partir da verificação da modalidade de atendimento atribuída a cada entidade de assistência social, visto que a relação disponibilizada não se encontrava organizada por níveis de

³ Por *unidades de provisão da proteção social especial de alta complexidade* compreendem-se os equipamentos do SUAS estatais e da sociedade civil.

proteção e complexidade.

Após a identificação das entidades em questão a partir da relação do CAS/DF, foi elaborada uma lista preliminar de quais, quantas e onde estavam as entidades de alta complexidade. Vale dizer que essa etapa representou um esforço da pesquisadora e essa lista foi refeita várias vezes, dada a dificuldade de compreender quais serviços estariam inseridos na proteção de alta complexidade, visto que a PNAS não se mostrou esclarecedora em todos os aspectos.

Além disso, em visita à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho (Sedest), verificou-se a existência de Unidades de Alta Complexidade (UAC's) que, diferentemente das entidades de assistência social, são unidades do próprio órgão gestor da política de assistência social voltadas para a proteção de alta complexidade. Foram apresentadas pela Gerência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Sedest as entidades de assistência social que possuem convênio com a referida Secretaria de Estado e, em particular, no que tange ao nível de proteção especial aqui discutido⁴.

Admite-se também que a participação da pesquisadora nas Pré-Conferências Regionais de Assistência Social do Distrito Federal e na VII Conferência Regional de Assistência Social acontecidas em 2007 constituiu um importante caminho para a compreensão desse universo da rede socioassistencial do Distrito Federal. Essas ocasiões propiciaram a troca de experiências com trabalhadores da assistência social, visando ao acúmulo de conhecimentos sobre a política de assistência social no Distrito Federal e, em especial, sobre a proteção de alta complexidade.

Após a identificação das entidades por modalidade de atendimento, foram feitas ligações a essas entidades para confirmar se os serviços prestados correspondiam à proteção especial de alta complexidade. Ou seja, apesar de constar a modalidade de atendimento de cada entidade de assistência social na relação oferecida pelo CAS/DF, isso foi feito para garantir que não fossem contabilizadas no marco da amostra das entidades de assistência social de alta complexidade aquelas que, porventura, tivessem alterado a modalidade dos serviços ofertados. Na ocasião, foi possível identificar, por exemplo, entidades que atuavam como abrigo e hoje funcionam como creches, de modo que foram descartadas da lista criada inicialmente pela pesquisadora.

⁴ As entidades de assistência social formalizam convênios por níveis de complexidade, sendo que uma mesma entidade de assistência social pode possuir mais de um convênio com a Sedest, seja de proteção básica e/ou especial.

1.2 O instrumento de coleta de dados e o trabalho de campo: a busca de uma ferramenta para análise da rede de alta complexidade no DF

Inicialmente, pensou-se em adotar questionários para serem entregues ao total do marco da amostra ou, minimamente, a partir de uma amostra⁵. Porém, o inconveniente dos questionários é que a taxa de retorno é pequena, o que poderia comprometer a coleta de dados. Além disso, devido à extensão do questionário e à complexidade das perguntas, a qualidade das respostas poderia ser comprometida. A presença da pesquisadora na entrevista atuaria para minimizar os efeitos de uma falta de compreensão quanto a alguma questão e a garantir a obtenção das informações necessárias (DIONNE; LAVILLE, 1999).

O instrumento de coleta de dados resultou na elaboração de 3 roteiros de entrevista, sendo um deles parcialmente estruturado e os outros dois não-estruturados. As entrevistas parcialmente estruturadas são aquelas em que o entrevistador elabora questões abertas previamente, podendo alterar a ordem de perguntas, acrescentar ou retirar alguma pergunta. Os problemas dessa entrevista consiste na possibilidade de as entrevistas acabarem por revelar grandes diferenças umas das outras. Porém, essas entrevistas acabam por gerar uma aproximação entre o entrevistador e o entrevistado, o que permite explorar os conhecimentos do entrevistado, devido à flexibilidade permitida por esse tipo de entrevista. Já as entrevistas não-estruturadas, baseiam-se em um ou vários temas e talvez umas perguntas elaboradas com antecedência, para improvisar outras perguntas a partir das intenções do pesquisador e das respostas obtidas (Ibid., 1999).

O roteiro de entrevista parcialmente estruturado foi destinado aos assistentes sociais, presidentes das entidades de assistência social ou a outro profissional das entidades de alta complexidade disponível para receber a pesquisadora. Foram entrevistados 7 assistentes sociais, 4 coordenadores de entidades, 2 presidentes das entidades (sendo que houve uma entrevista em que foi acrescida a participação de um vice-presidente) e 1 secretária. Ressalta-se que para o preenchimento do roteiro de entrevista em cada visita foi necessário um dispêndio de aproximadamente 1 hora e 30 minutos. Somente as perguntas abertas foram gravadas, para facilitar o processo de transcrição das fitas.

Um dos roteiros não-estruturados foi aplicado a dois coordenadores de Centros de Referência de Assistência Social (CREAS). O outro roteiro com essas mesmas características foi destinado à aplicação de entrevistas a dois usuários dos serviços da política de assistência

⁵ Por marco da amostra entenda-se o universo das unidades de provisão da proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal.

social, sendo que um deles era ex-usuário dos serviços de alta complexidade do Distrito Federal e o outro fazia uso dos serviços dessa política desse nível de proteção social. As entrevistas às entidades de alta complexidade foram mistas, o que significa dizer que foram constituídas por questões com opção fechada e aberta de respostas (Ibid., 1999).

Além disso, foram feitas pesquisas com base em fontes documentais sobre os recursos financeiros das entidades de alta complexidade do Distrito Federal e, de modo especial, daquelas visitadas pela pesquisadora. Para tanto, conseguiu-se o apoio da 1ª Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT). Embora o roteiro de entrevista elaborado contemplasse perguntas sobre as receitas totais das entidades de assistência social nos anos de 2005 e 2006, poucas foram aquelas que prestaram essa informação à pesquisadora.

Também se constituíram como fonte documental as deliberações das Pré-Conferências e das Conferências de Assistência Social do Distrito Federal dos anos de 2005 e 2007; além do material impresso e digital disponibilizado pela Sedest nesses referidos espaços de deliberação da política de assistência social.

O trabalho de campo nas unidades de provisão da proteção de alta complexidade foi feito no mês de outubro de 2007 e resultou nos seguintes procedimentos: a) visitas a 14 unidades de alta complexidade do Distrito Federal; o que representa 30% dos serviços dessa proteção especial do Distrito Federal; b) aplicação de 17 entrevistas parcialmente estruturadas mediante roteiro de entrevista e autorização verbal para a gravação de voz dos seguintes sujeitos: 14 profissionais no total de unidades visitadas, sendo um entrevistado para cada visita realizada; sendo que buscou-se, de preferência, entrevistar a um (a) assistente social, nos casos em que se dispunha desse profissional⁶; c) 2 usuários conferencistas das pré-conferências de assistência social do Distrito Federal acontecidas em setembro de 2007 e d) 2 coordenadores de Centros de Referência Especializado de Assistência Social do Distrito Federal (CREAS). O propósito de se entrevistar coordenadores dos CREAS se deve pelo fato de que, apesar de se tratar de um serviço de média complexidade, atuam no encaminhamento de usuários para equipamentos de alta complexidade.

As entrevistas a usuários conferencistas se deram por uma questão de praticidade já que a pesquisadora participou de pré-conferências regionais de assistência social. Foram privilegiadas entrevistas a profissionais em detrimento de usuários, visto que a pesquisa teve

⁶ Na ausência de um profissional de Serviço Social ou na impossibilidade de entrevistá-lo por razões de incompatibilidade de horários da pesquisadora e do profissional e para não se correr riscos de prejudicar a coleta de dados em tempo hábil, foram entrevistados os presidentes das entidades ou o técnico disponível.

por objetivo analisar a rede socioassistencial e, para isso, obter informações sobre a atuação das entidades no atendimento aos usuários. Definiu-se que os profissionais que atuam nas entidades seriam os informantes chaves. As entrevistas feitas aos usuários tiveram por objetivo enriquecer este trabalho.

Entendeu-se que a escolha das entidades a serem visitadas deveria contemplar uma decisão que envolvesse a discussão do território, visto que o trabalho ora apresentado foi concebido com base na possibilidade de articulação do olhar da questão urbana sobre a política de assistência social no Distrito Federal. Para isso, foi adotada a perspectiva de Vasconcelos (2005) de compreensão do Distrito Federal por meio de corredores viários, o que corresponde a uma proposta de análise na perspectiva territorial. Ressalta-se que as Pré-Conferências Regionais de Assistência Social do Distrito Federal, preparatórias para a VII Conferência de Assistência Social do Distrito Federal, organizaram-se com base nessa abordagem, com algumas adaptações⁷.

Pretendia-se, inicialmente, definir uma amostra probabilística estratificada que fosse representativa do universo de cada macrorregião do Distrito Federal⁸. De acordo com Soriano (2004), essa amostragem se baseia na divisão do marco da amostra em estratos, em que cada estrato é selecionado com base na sua representação desse universo. Assim, assegura-se a representatividade de cada estrato e torna-se possível a comparação entre eles. Dessa forma, o total da amostra de pesquisa é definida com base na soma das amostras de cada estrato.

Contudo, dadas as dificuldades que vinham sendo encontradas para a realização do mapeamento da rede de alta complexidade, foi estabelecido inicialmente que seriam feitas 2 visitas por macrorregião, o que já constituía uma iniciativa de distribuir a amostra por estratos. O processo de mapeamento da rede de alta complexidade sofreu alterações de dados por várias vezes. Apenas na fase final desse trabalho foi possível chegar ao número de serviços de alta complexidade por macrorregião.

Optou-se por visitar 4 entidades de alta complexidade na macrorregião oeste I, uma vez que se identificou a inexistência de entidades de alta complexidade em uma das macrorregiões do Distrito Federal. Isso se deve também ao fato de que essa macrorregião possui unidades estatais de alta complexidade, o que pareceu importante visitar. Dessa forma, essa foi a única macrorregião em que foram visitados 4 equipamentos de alta complexidade, sendo 2 entidades de assistência social e outras 2 unidades do órgão gestor.

⁷ A comissão organizadora desmembrou um corredor viário em outros dois corredores.

⁸ Embora Vasconcelos se refira a corredores viários, convencionou-se nas pré-conferências regionais de assistência social do DF a denominação de *macrorregião*.

Outra decisão tomada foi a de definir uma amostra que considerasse a diversidade da rede de alta complexidade sob diversos aspectos. Foram incluídas entidades de assistência social conveniadas à Sedest e não conveniadas, além de unidades do órgão gestor. Entende-se que, se a análise fosse feita apenas em um tipo de equipamento do SUAS, a conclusão da pesquisa poderia ser enviesada, além do fato de que a análise dos dados poderia ser empobrecida.

Diante disso, foram visitadas 6 entidades conveniadas à Sedest, outras 6 não conveniadas à Sedest e mais 2 Unidades de Alta Complexidade (UAC's). Vale ressaltar que se buscou, à medida do possível, visitar uma entidade conveniada e outra não conveniada ao órgão gestor em cada macrorregião.

A pesquisa optou por variar arbitrariamente a amostra no tocante à escolha dos equipamentos de alta complexidade por modalidade de atendimento. Foram visitadas entidades que atendem crianças, adolescentes, adultos, idosos e pessoas com deficiência. Isso porque não se trata de uma pesquisa voltada para a situação específica, por exemplo, de crianças e adolescentes em abrigos ou para a compreensão dos idosos em instituições de longa permanência. Em outras palavras, essa pesquisa foi guiada pelo conceito da proteção social especial de alta complexidade. Vale dizer que essa iniciativa permitiu que fossem extraídas as particularidades de cada um desses atendimentos, bem como encontrar semelhanças.

O Quadro 1 apresenta o perfil dos equipamentos do SUAS visitados, quanto às macrorregiões e os aglomerados urbanos em que se situam, a relação estabelecida com a Sedest, a modalidade de atendimento e a ordem em que foi feita a visita a cada uma delas:

Quadro 1**Equipamentos do SUAS do Distrito Federal visitados para a realização da pesquisa – 2007**

Nome dos equipamentos do SUAS visitados	Macrorregião	Aglomerado Urbano	Relação com a SEDEST	Modalidade de atendimento	Ordem da visita

Fonte: CAS/DF, 2006; Sedest, 2007; Vasconcelos, 2005.
Elaboração: própria.

1.3 A proposta de análise dos dados coletados

O mapeamento da rede de alta complexidade consistiu em três fases: a) verificação das regiões administrativas consideradas nobres, intermediárias e periféricas com base numa pesquisa realizada por Moreira (2003) e a partir de classificações das regiões administrativas feitas pela Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal (PED); b) verificação dos aglomerados urbanos que compõem as sete macrorregiões do Distrito Federal; de modo que só foram considerados aqueles que correspondem às regiões administrativas do Distrito Federal, devido ao recorte dessa pesquisa limitado ao Distrito Federal; c) identificação da localização dos serviços de alta complexidade no Distrito Federal quanto à macrorregião em que estão inseridos e, quanto à perspectiva de segregação socioespacial, se estão inseridos numa região administrativa considerada nobre, intermediária ou periférica⁹.

Foram analisadas as prestações de contas do universo das entidades de assistência social visitadas referentes aos anos de 2005 e 2006. Esses dados foram identificados graças ao auxílio dispensado pela 1ª Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social (PJFEIS) do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios à pesquisa. Foram registrados os recursos financeiros das entidades de assistência social de alta complexidade ao longo dos referidos anos, de modo que essas informações foram organizadas por macrorregiões.

Além disso, a PJFEIS disponibilizou dados sobre os recursos públicos repassados pelo órgão gestor da política de assistência social à todas as entidades de assistência social do Distrito Federal à ele conveniadas nos níveis de proteção social básica e especial nos anos de 2004, 2005 e 2006. De posse desses dados foram identificados os recursos públicos da Sedest repassados exclusivamente às entidades de assistência social de alta complexidade a ela conveniadas.

Durante o período de visitas às entidades, foram criadas tabelas com informações sobre os recursos humanos e financeiros das entidades, além de dados sobre as atividades realizadas nas instituições visitadas. Além disso, a análise dos dados foi construída com base na formulação de dois quadros de categorias para auxiliar o processo de apresentação dos resultados de pesquisa, sendo que um deles procurou organizar essas e outras informações obtidas por meio de um quadro da categoria segregação socioespacial e outro sobre a categoria de redes em Faleiros. Foi utilizada a Norma Operacional Básica de Recursos

⁹ A relação de entidades de assistência social disponibilizadas pelo CAS/DF dispõem de dados sobre a localização das entidades. No que tange às UAC's, os endereços dessas unidades foram adquiridos por meio das informações disponíveis no site da Sedest, a saber: www.sedest.df.gov.br.

Humanos para comparar se as entidades visitadas obedeciam às determinações dessa normativa.

Simultaneamente ao trabalho de campo, foram transcritas as 17 entrevistas realizadas e procedeu-se à leitura de todas as transcrições. Essas entrevistas foram utilizadas para informações que subsidiaram a criação de indicadores quantitativos e qualitativos para o entendimento do grau de fortalecimento/fragilidade da rede socioassistencial de alta complexidade. Ademais, ao longo da pesquisa foram feitas anotações sobre as sínteses analíticas da pesquisadora possibilitadas pelo processo de elaboração e execução da pesquisa.

A partir do mapeamento realizado acerca das unidades de provisão da proteção social especial de alta complexidade e da elaboração dos dois quadros de categorias acima mencionados, as hipóteses desse trabalho foram testadas e procedeu-se à redação do trabalho ora apresentado.

Capítulo II – A Política de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social: a garantia da proteção social por níveis de complexidade

2.1 Qual a novidade do Sistema Único de Assistência Social?

A assistência social atingiu o *status* de política pública no artigo 194 da Constituição Federal de 1988, ao compor o tripé da Seguridade Social ao lado da saúde e da previdência social. A regulamentação da assistência social, por sua vez, ocorreu após cinco anos do decreto da Carta Magna, em um contexto de significativa resistência dos parlamentares que historicamente utilizaram a assistência social como instrumento para práticas clientelistas (BOSCHETTI, 2006).

O projeto original proposto para a assistência social foi significativamente alterado por emendas constitucionais, o que não impediu que, em 1993, ainda que tardiamente, fosse sancionada a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que atribuiu à assistência social o conceito de política pública não contributiva, sendo um “direito do cidadão e dever do Estado”. Dessa forma, a Constituição Federal e a LOAS constituíram o marco legal pelo qual a assistência social se ampararia na tentativa de desvincular suas ações de práticas de benemerência e filantropia. (Ibid., 2006).

A LOAS instituiu um sistema descentralizado e participativo das ações na área da assistência social, o que significou, na prática, a criação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal para o exercício do controle social. O repasse de recursos financeiros ficaram condicionados à criação de um Conselho, Fundo e Plano de Assistência Social a partir de um comando único das ações (BRASIL, 1993).

Pode-se dizer que a formação dos conselhos de Assistência Social, em particular o CNAS, representou uma inovação democrática para que a assistência social se distanciasse das ações assistencialistas que a caracterizavam (RAICHELIS, 2002). Como parte de suas competências, o CNAS convocou, em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, nominada LOAS-10, que deliberou pela construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com vistas a dar efetividade à assistência social como política pública.

A proposta do SUAS se concretizou em setembro de 2004, com a aprovação da

Política Nacional de Assistência Social (PNAS), elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e com ampla participação da sociedade civil. A Política de Assistência Social, portanto, instituiu o SUAS, com vistas à consolidação do sistema descentralizado e participativo que a Lei Orgânica de Assistência Social determina.

O SUAS se constitui como um novo modelo de gestão da política de assistência social, que visa regular e organizar as ações da rede socioassistencial em âmbito nacional. Além disso, o SUAS pressupõe responsabilidades compartilhadas entre União, Estados, Distrito Federal, Municípios e co-financiamento da política de assistência social pelos entes federados. A sociedade civil é tida como peça chave na implementação e implantação do SUAS a partir da sua participação e mobilização social (BRASIL, 2004).

O SUAS possui os seguintes eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; controle social; o desafio da participação popular dos usuários nos conselhos de assistência social; a política de recursos humanos e, por fim, a informação, o monitoramento e a avaliação (Ibid., 2004).

O eixo da matricialidade familiar vem enfatizar o papel da família na garantia da proteção social, colocando-a como o foco da atenção da política de assistência social. A dimensão da descentralização político-administrativa e territorialização refere-se à organização da política de assistência social por meio das três esferas de governo e à consideração de que o território se constitui como um importante mecanismo de intervenção sobre as desigualdades sociais (Ibid., 2004).

No entanto, estudiosos como Autès e Offredi têm chamado a atenção para o fato de que o processo de descentralização nem sempre vem acompanhado de uma prática em que o território realmente seja considerado na intervenção das políticas públicas. Nesse sentido é que se diferem as políticas territorializadas das políticas territoriais. No caso das primeiras, as políticas são apenas descentralizadas administrativamente, de modo que a condução da política se assemelha ao modelo centralizado de gestão, só que em âmbito local. As políticas territoriais, por sua vez, são aquelas em que a intervenção é precedida de um conhecimento das particularidades do território em questão. Neste último caso, as políticas não reproduzem o modelo centralizado de gestão, mas são feitas a partir das peculiaridades do território sobre o qual incidirá a intervenção (KOGA, 2002).

O terceiro eixo estruturante do SUAS, novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil, vem destacar o papel da sociedade civil na oferta de serviços

socioassistenciais e no controle social da política de assistência social. Assim, as entidades da sociedade civil e o Estado dividem a responsabilidade na garantia da proteção social, a partir de um conjunto de ações integrado (BRASIL, 2004). No entanto, não se pode perder de vista que cabe ao Estado a primazia da responsabilidade na condução da política de assistência social (BRASIL, 1993).

O terceiro eixo do SUAS remete ao debate sobre a desresponsabilização do Estado frente às expressões da questão social. Embora fale-se em co-responsabilidade entre Estado e sociedade civil, sendo este último conceito muitas vezes confundido com o nebuloso conceito de Terceiro Setor, observa-se uma transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Diga-se de passagem, a sociedade civil não se identifica com o conceito de Terceiro Setor, visto que essa denominação no fundo despolitiza a questão social engendrada no sistema capitalista (MONTAÑO, 2002).

No Art. 3º da LOAS, está posto que as organizações e entidades de assistência social são aquelas que atendem os demandatários dos serviços socioassistenciais sem fins lucrativos e atuam na defesa e garantia de seus direitos (BRASIL, 1993). No entanto, o Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução 191, de 10 de novembro de 2005, tem discutido a necessidade de regulamentação desse Art. 3º da LOAS. Entende-se que essa definição é muito imprecisa e genérica, o que compromete o entendimento de quem compõe a rede socioassistencial na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social.

No eixo do financiamento, está colocado que, a partir do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, o repasse de recursos se dará mediante a criação de fundos de assistência social nos três entes federativos. O financiamento dos benefícios passa a ser gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social, a quem lhe compete o repasse direto dos recursos aos beneficiários dos programas sociais. Já em relação aos serviços da rede socioassistencial, esses passam a ser financiados por meio de aporte próprio e repasse de recursos de um fundo para o outro. Além disso, o financiamento deve se basear em levantamentos sobre a realidade social dos territórios, a fim de que os recursos sejam melhor distribuídos (BRASIL, 2004).

O quinto eixo estruturante, do controle social, vem salientar a participação popular no processo de gestão descentralizado. Os espaços em que esse controle social tomam concretude são os conselhos e as conferências de assistência social. Por meio das conferências, a política de assistência social é avaliada em âmbito municipal, estadual e nacional a partir de um intervalo de tempo. Os conselhos “normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços da assistência social, prestados pela rede socioassistencial” (Ibid.,

2004, p. 52).

O controle social pode ser visto por meio de duas concepções: como controle do Estado sobre a sociedade ou como o controle da sociedade sobre o Estado. A primeira entende o Estado como controlador da sociedade, que atua com vistas a favorecer os interesses da classe dominante. As políticas sociais são vistas, nesse caso, como mecanismos que visam amortecer os conflitos de classe. De outro lado, a segunda concepção compreende a idéia de que a sociedade tem a capacidade de controlar as ações do Estado em favor das classes subalternas. Sobre essa segunda perspectiva que se inserem os conselhos de assistência social (CORREIA, 2002).

O sexto eixo estruturante do SUAS trata do desafio da participação popular dos usuários nos conselhos de assistência social. Sabe-se que, historicamente, os usuários da assistência social tiveram um baixo poder de organização e mobilização social. Fazem parte das camadas empobrecidas e estigmatizadas pela sociedade e, por serem vulneráveis a ações de tutela, encontram dificuldades em se colocarem como sujeitos de direitos (Ibid., 2002). Diante disso, ressalta-se a necessidade de se capacitar os usuários para que eles possam exercer o controle social (BRASIL, 2004).

O sétimo eixo estruturante refere-se à política de recursos humanos, tida como essencial para a qualidade da prestação dos serviços socioassistenciais. Apesar das transformações que vêm ocorrendo no mundo do trabalho, a temática dos recursos humanos não tem sido privilegiada. Isso tem impedido a identificação do perfil do servidor da assistência social. Some-se a isso a existência de novas ocupações no mercado de trabalhado. Fala-se em monitores, agentes sociais cuidadores, o que dificulta o próprio levantamento do perfil desses trabalhadores (Ibid., 2004).

Por fim, tem-se o eixo da Informação, Monitoramento e Avaliação, que supõe o acompanhamento das atividades desenvolvidas pelas três esferas de governo e aperfeiçoamento da política de assistência social pela via tecnológica. Esse eixo do SUAS pressupõe a criação de um sistema de informação que monitore as ações da assistência social em todo país (Ibid., 2004).

Depois de ter se concretizado na Política Nacional de Assistência Social, o Sistema Único de Assistência Social teve seus eixos estruturantes consagrados na Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS), de 2005, que explicitou as condições para a realização efetiva do pacto federativo. Em 2006, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS) trouxe as diretrizes para a política de gestão do trabalho do SUAS, porque não basta avançar na perspectiva de gestão do SUAS sem avançar política de recursos humanos.

2.2 A proteção social básica e especial: a proposta de trabalho em redes

O Art. 2º da LOAS aponta que a política de assistência social tem por objetivos, dentre outros, a proteção à família, à maternidade, à infância e à velhice; além da garantia de um benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que não tenham condições de prover a própria manutenção ou tê-la provida pela família (BRASIL, 1993). Esses objetivos situam-se no contexto da histórica proteção aos desvalidos nas primeiras medidas de proteção social.

A proteção social no âmbito do SUAS é compreendida a partir da segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, segurança de convívio ou vivência familiar e segurança de acolhida. A segurança de renda visa garantir uma forma monetária a todos em situação de limitação para o trabalho e desprovidos das condições básicas para a sua reprodução social. Esta proteção se opera por meio de concessão de bolsa-auxílios para os indivíduos não incluídos no sistema contributivo de proteção social (BRASIL, 2005).

A segurança de acolhida opera na provisão de necessidades humanas como o direito à alimentação, tendo como objetivo a conquista da autonomia dos usuários para o provimento dessas necessidades; o que nem sempre ocorre em virtude da idade, por deficiências ou restrições momentâneas. A segurança de acolhida supõe ações em territórios de situação de risco, bem como a oferta de uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos por meio de alojamentos, vagas de albergagem e abrigos (Ibid., 2005).

A proteção social baseada na segurança de vivência familiar ou a segurança de convívio surge no contexto da necessidade de separação da família ou de parentes por situações diversas, tais quais, a violência familiar ou social, a drogadição, o alcoolismo, o desemprego prolongado, a criminalidade ou mesmo situações de desastres naturais que demandem tal provisão. A segurança de convívio exige a oferta de rede de serviços que garantam a construção, a restauração e o fortalecimento dos laços de pertencimento (Ibid., 2005).

Nesse contexto, cabe mencionar Faleiros (1996), que discute a necessidade de os assistentes sociais se engajarem no fortalecimento dos dominados e destituídos. O autor destaca três estratégias para o fortalecimento dos usuários na perspectiva do *empowerment* ou empoderamento, que vão ao encontro dos propósitos da proteção social acima especificados: fortalecimento da identidade, da autonomia e da cidadania. A primeira estratégia implica a construção da auto-estima e superação das discriminações a partir do questionamento dos estigmas. A autonomia significa o desenvolvimento da autogestão, da organização e do controle social. A cidadania compreende o processo de defesa de direitos, por meio da

garantia e exercício destes.

A Política de Assistência Social divide a proteção social de acordo com sua complexidade, de modo que existem dois tipos: a básica e a especial, sendo que esta última se desdobra em serviços de média e alta complexidade. No que tange à proteção básica e especial de média complexidade, são previstas a existência de unidades de caráter público estatal denominadas, respectivamente, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). A proteção social especial de alta complexidade, porém, não possui uma unidade estatal específica em que se executam os serviços aos moldes dos CRAS e CREAS, mas se materializa em diferentes instituições públicas e privadas (BRASIL, 2004).

A proteção básica é executada de forma indireta pelas entidades de assistência social e de maneira direta pelos CRAS's que, situados em áreas de vulnerabilidade social, visam ampliar a capacidade de proteção social e de prevenção de situações de risco em suas áreas de abrangência. Situam-se na proteção básica os seguintes serviços: Programa de Atenção Integral às Famílias, Programa de Inclusão Produtiva, Centro de Convivência para Idosos, serviços para crianças de 0 a 6 anos e na faixa etária de 6 a jovens de 24 anos. Esses programas visam o fortalecimento dos vínculos sociais no sentido de prevenir rompimento de vínculos familiares e comunitários, promover o protagonismo juvenil e ofertar centros de informação e educação para o trabalho. Os serviços de proteção básica são aqueles que potencializam a família e a consideram uma unidade de referência (Ibid., 2004).

A proteção especial de média complexidade é atendida pelos CREAS's que se destinam a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal e social em decorrência de violações de direitos, mas que não tiveram os vínculos familiares e comunitários rompidos. Situam-se nesse nível de proteção: serviço de orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidado no domicílio, serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência, medidas socioeducativas em meio aberto, em que se incluem apenas a prestação de serviços à comunidade e a liberdade assistida (Ibid., 2004).

Na proteção social especial de alta complexidade o atendimento é dirigido às famílias e indivíduos que por situação de ameaça ou falta de referência precisam ser retirados do núcleo familiar e/ou comunitário. Situam-se nesse tipo de proteção serviços de atendimento integral institucional (abrigo), casa lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora, medidas sócio-educativas restritas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido (Ibid., 2004).

Como se pode observar, a implementação do SUAS trouxe um aumento dos objetivos dessa política e conseqüente amplitude de seu público-alvo em situações diversas. Segundo Mota (2006), essa variedade de situações pode comprometer a proposta de normatização e padronização dos serviços assistenciais. Categorias como “vulnerabilidade” e “risco”, que indicam níveis de exclusão, fazem parte da definição do público-alvo da proteção social, mas são categorias que surgem de forma frágil, o que dificulta o entendimento claro de quem seriam os usuários da assistência social, bem como os serviços a serem prestados em cada uma dessas múltiplas situações.

A rede socioassistencial, com base no território é apresentada como um caminho para a superação da prática fragmentada dessa política, o que torna necessário constituir ou redirecionar essa rede nas seguintes perspectivas: diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e número potencial de usuários que dela possam necessitar (BRASIL, 2005). Faz parte dessa rede socioassistencial as instituições públicas e privadas que ofertam programas, serviços e benefícios.

A perspectiva de rede traz embutida a idéia de que as instituições não são capazes de absorver a todas as demandas que lhes batem à porta. O trabalho em redes tem sido muito discutido, uma vez que trata do princípio da incompletude institucional. Para Faleiros (1997), as instituições integram as denominadas redes secundárias, em que os usuários buscam atendimento em situações de fragilização pessoal e de sua rede primária. As redes primárias são consideradas as mais significativas para o indivíduo, também denominadas redes abertas. Situam-se no espectro dessa rede a família, os amigos, a vizinhança. Essa rede tem um importante papel nas relações sociais dos indivíduos, pois elas dão existência ao outro.

2.3 As lacunas na definição dos serviços que compõem a proteção social especial de alta complexidade: riscos à proposta de normatização dos serviços socioassistenciais

A Política Nacional de Assistência Social aponta que os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles destinados às situações de violação de direitos, em que houve o rompimento dos vínculos familiares e/ou comunitários. Assim, segundo a referida política:

Os serviços de proteção social especial de alta complexidade são aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e, ou, comunitário. Tais como:

- Atendimento Integral Institucional;

- Casa Lar;
- República.
- Casa de Passagem;
- Albergue;
- Família Substituta;
- Família Acolhedora;
- Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada);
- Trabalho protegido (BRASIL, 2004, p. 38).

Como se pode ver, a proteção social especial de alta complexidade abrange uma diversidade de serviços, que inclui o atendimento às crianças e adolescentes em programas de abrigo, programas de famílias acolhedoras, além de voltar-se para casos de adoção (por meio de família substituta) e de medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade nas situações de prática de atos infracionais. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, adota o termo *Acolhimento Institucional* para se referir ao atendimento feito nos programas de abrigo. São considerados programas de abrigo o acolhimento institucional oferecido nas modalidades de abrigo institucional, casa-lar e casa de passagem (BRASIL, 2007a).

Os abrigos por sua vez, são definidos pelo o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) como entidades de atendimento que oferecem serviço de acolhimento para crianças e adolescentes nos casos dispostos no Art. 98 do ECA. Esse artigo aponta que as medidas protetivas são aplicadas nos casos em que o Estado e/ou a família cometem ou deixam de tomar atitudes que ameacem ou violem os direitos de crianças e adolescentes e no tocante à autoria de atos infracionais. O abrigo é uma medida provisória e aplicada em casos excepcionais com vistas à posterior reintegração familiar ou transição para o encaminhamento para família substituta (BRASIL, 1990).

A modalidade de atendimento em casas-lares se diferencia do abrigo institucional por possuir necessariamente uma arquitetura semelhante a uma residência privada. Os programas de abrigo como um todo devem estar situados em áreas residenciais, mas o abrigo institucional, por exemplo, pode ter ou não uma arquitetura semelhante a residências privadas, desde que tenha espaços destinados aos cuidados diários das crianças e adolescentes. As casas-lares possuem no mínimo uma pessoa ou um casal que atuam como cuidador residente com um grupo de até 10 crianças e adolescentes em uma casa que não lhes pertence, podendo estar situada em conjunto com outras casa-lares ou inseridas separadamente em bairros residenciais (BRASIL, 2007a).

A modalidade de casas de passagem se caracteriza pela brevidade do atendimento. Destinam-se a situações em que se faz necessário um acolhimento em caráter emergencial e

realização de diagnóstico para posterior identificação das medidas que devem ser aplicadas a essas crianças e adolescentes. Essa modalidade de programa de abrigo tem sido utilizada na abordagem de rua, em que crianças e adolescentes são acolhidos a partir de uma metodologia específica para o trabalho de reintegração familiar e comunitária dos mesmos (Ibid., 2007a). O albergue, por sua vez, constitui-se uma modalidade de atendimento de acolhimento provisório voltado para pessoas em situação de rua (BRASIL, 2007b).

O programa de famílias acolhedoras caracteriza-se como um serviço que motiva e prepara famílias acolhedoras, devidamente cadastradas, para acolherem em suas residências crianças e adolescentes afastados do convívio familiar. É também uma medida protetiva que, diferentemente da família substituta, não visa o processo de adoção, mas a reintegração familiar. Essas famílias são selecionadas, preparadas e recebem acompanhamento por uma equipe multidisciplinar. Paralelamente, a metodologia desse programa prevê atendimento psicossocial às famílias de origem e articulação com todo o Sistema de Garantia de Direitos para se atingir o objetivo da reintegração familiar. Ressalta-se que o programa de família acolhedora tem por pressuposto um mandato formal de guarda que só é mantido enquanto a família cadastrada se mantenha vinculada ao programa (BRASIL, 2007a).

A república de jovens é uma modalidade de acolhimento destinada a jovens egressos de programas de abrigo em situação de ausência de vínculos familiares. Constitui-se uma etapa de transição da vida institucional para a construção da autonomia pessoal, com vistas ao desenvolvimento de sua sustentabilidade. O tempo de permanência é limitado com possibilidade de prorrogação do prazo estipulado inicialmente em decorrência do projeto individual formulado com o profissional de referência (Ibid., 2007a).

As medidas socioeducativas de semiliberdade e internação também compõem o universo da proteção de alta complexidade. São consideradas medidas que limitam a convivência familiar e comunitária. Deve-se, porém, incluir a família no processo pedagógico das unidades que executam essas medidas aplicáveis a adolescentes autores de atos infracionais (Ibid., 2007a).

A medida de semiliberdade pode ser aplicada como primeira medida ou como forma de transição da medida de internação para o meio aberto. A internação é uma medida privativa de liberdade, aplicada em casos excepcionais, que deve primar pela brevidade e em respeito a condição da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento (BRASIL, 1990).

As definições acima sobre os serviços que compõem a alta complexidade foram apresentadas para se compreender o que significa cada serviço indicado pela Política Nacional

de Assistência Social. Essas definições, no entanto, não estão contidas na referida política. Na Norma Básica de Recursos Humanos é possível encontrar algumas definições sobre os serviços da proteção de alta complexidade, mas optou-se por utilizar as definições existentes no Plano Nacional de Promoção, Proteção, e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, por ser mostrar um documento mais completo sob esse aspecto.¹⁰

Tal como está definida a proteção especial de alta complexidade na Política Nacional de Assistência Social, não estão explícitos todos os atendimentos que compõem esse nível de proteção social. Um exemplo disso é o atendimento prestado nas instituições de longa permanência (ILPI's), que não é mencionado pela política de assistência social, como se pode constatar a partir da definição dos serviços de alta complexidade apresentada no primeiro parágrafo desse tópico.

Porém, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS), ao falar sobre as equipes mínimas de referência para as modalidades de proteção de alta complexidade aponta o caso das ILPI's. A partir daí, conclui-se que esse atendimento se configura como um serviço dentro desse nível de proteção social. Mas por que esse serviço não foi apontado explicitamente na definição apresentada pela Política Nacional de Assistência Social?

Essa pergunta pode ter como resposta o fato de que a política em questão aponta apenas alguns serviços e ao fazer uso da expressão “tais como” permite a compreensão de que outros serviços como aqueles por ela citados estejam inseridos nesse universo da proteção de alta complexidade. Como se pode ver, o fato de não estarem incluídas na definição da Política de Assistência Social não significa dizer que as ILPI's não estejam inseridas na proteção de alta complexidade.

O perigo de não serem apontados em detalhe todos os serviços de alta complexidade na Política Nacional de Assistência Social é porque se geram dúvidas sobre o universo da alta complexidade. Dá-se margem para um leque de possibilidades do que poderia ser um serviço dessa natureza e acabar por apontar serviços que não se inserem nesse contexto de proteção; risco esse assumido inclusive pelo presente trabalho. Essa discussão, aparentemente dispensável, traz implicações na própria proposta de normatização dos serviços socioassistenciais.

¹⁰ Não foram encontradas definições sobre trabalho protegido. A denominação Atendimento Integral Institucional foi utilizada como sinônimo de abrigo na VII Conferência de Assistência Social do Distrito Federal.

Em que nível de hierarquia e complexidade encontram-se na Política de Assistência Social as casas de recuperação para dependentes químicos, os atendimentos a migrantes que se deslocam de suas cidades para serem atendidos em serviços de saúde de outro estado? Esses serviços não são citados pela política de assistência social, embora sejam serviços prestados em instituições inscritas, no caso, no CAS/DF e, portanto, caracterizadas como entidades de assistência social. São serviços de difícil identificação quanto à proteção social em que estão incluídos.

Frente às dificuldades encontradas na identificação do marco da amostra da alta complexidade no Distrito Federal, conforme foi dito no capítulo dos procedimentos metodológicos, e na necessidade de se obter essa informação para a concretização do que se propôs essa monografia, algumas posturas foram tomadas. Assim, foram incluídas no universo da proteção de alta complexidade todas as entidades que oferecem serviços nos quais os usuários ficam em tempo integral na instituição, provendo as suas necessidades básicas de moradia, alimentação e higienização.

Isso significou, para o presente trabalho, incluir no universo mapeado as entidades de assistência social destinadas a migrantes, a dependentes químicos, a soropositivos e aquelas entidades destinadas a outras demandas de saúde, nas quais os usuários são atendidos em tempo integral. Ressalta-se que essa atitude também foi tomada por meio de orientação da Gerência de Proteção Social Especial de Alta Complexidade da Sedest.

Entende-se também que a necessidade de proteção integral nem sempre vem acompanhada de situação de rompimento de vínculos familiares como define a Política de Assistência Social. O entendimento de que a proteção de alta complexidade volta-se apenas para situações em que houve o rompimento de vínculos familiares esconde a faceta do acolhimento àqueles indivíduos que, embora tenham seus vínculos mantidos, necessitam de um atendimento integral como é o caso de acolhimento a pessoas migrantes em equipamentos da assistência social.

Não se pretende aqui criar uma nova definição da proteção de alta complexidade, embora se julgue necessário aprofundá-la, mas afirmar que ela apresenta-se de maneira imprecisa e, diante disso, justificar as decisões tomadas na pesquisa. Essa decisão não fere o que diz a política de assistência social, mas constitui uma interpretação ampliada dessa definição, que se deu mais por uma questão prática do que por uma postura definitiva do que se julga ser um serviço de alta complexidade.

Visão contrária à decisão tomada diria que as instituições de dependência química não se inserem no universo da política de assistência social, por serem da área da saúde ou por

qualquer outra razão. Ora, mas admitindo que não sejam, pergunta-se por que estão inscritas no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal? Se estão cadastradas no conselho é porque, *a priori* prestam serviços socioassistenciais. O problema talvez possa remeter à falta de regulamentação do Art. 03º da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Esse artigo define as entidades e organizações da assistência social de maneira genérica, o que traz implicações no reconhecimento da rede socioassistencial.

CAPÍTULO III – Contribuições do debate histórico sobre a questão urbana para a análise da política de assistência social no Distrito Federal

3.1 A política urbana e a política de assistência social: conhecer onde se atua para saber onde intervir

Conhecer as cidades e sobre elas extrair informações tem se mostrado essencial para a formulação de políticas públicas. É por meio do conhecimento da dinâmica socioespacial das cidades que se torna possível a criação de diagnósticos eficazes, parâmetros avaliativos e o entendimento da complexidade de relações que se imbricam e trazem conseqüências sobre o modo de vida dos moradores. No caso do Brasil, isso significa confrontar a marca da exclusão que historicamente a sociedade brasileira tem convivido (KOGA, 2002).

Ainda que se possam apresentar indicadores sobre o Brasil tal como a sua posição em relação ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), é preciso que se esclareça que a cada vez que se partir para um olhar específico sobre cada estado brasileiro, cada bairro, cada rua, haverá sempre peculiares regionais e diferenças internas. Diante disso, faz-se necessário atingir um grau de análise das cidades que permita extrair o maior número de informações possíveis, a fim de serem explicitadas as diferenças internas existentes dentro de um país, de um estado, de um bairro, na relação com outros e em relação à própria dinâmica interna (Ibid., 2002).

Conforme sustenta Koga (2002), a vertente territorial, uma vez incluída na proposta de intervenção das políticas públicas, pode significar uma alteração na própria gestão dessas políticas. Além disso, por meio dessa vertente se torna possível pensar em alternativas mais complexas para o enfrentamento do processo de exclusão social. Isso porque implica considerar aspectos culturais, particularidades e anseios da população de cada região e não somente suas necessidades mais gerais. Desse modo, é possível identificar, não só as carências, mas também as potencialidades do lugar.

Foi ao longo da década de 1990 que foi destacada a necessidade de se criar indicadores particularizados na dinâmica socioespacial. Nesse momento, além da dimensão geográfica, passava-se a se medir as desigualdades sociais de populações incidentes nas regiões, municípios e intramunicípios. O conhecimento dessa realidade visa contribuir para uma visualização dos limites e possibilidades das políticas públicas e das iniciativas da sociedade civil na luta contra as desigualdades sociais (Ibid., 2002).

É nesse sentido que a política de assistência social, discutida no presente trabalho avança como política pública ao se voltar para o território, com vistas a considerar as desigualdades sociais que atingem diferentemente os brasileiros de norte a sul do país e a garantir a eficácia da discutida política. As políticas territoriais constituem-se um caminho para o estabelecimento de políticas universais garantidoras simultaneamente de igualdade e equidade, a partir de padrões locais apoiadas por um modelo político de ação e planejamento (Ibid., 2002). Assim, a perspectiva territorial vai ao encontro do objetivo da assistência social de se propor universal e a atender a todos aqueles que dela necessitarem.

3.2 O endereço do excluído no Estado Capitalista: considerações sobre o processo de segregação socioespacial

Discorrer sobre a cidade é introduzir-se numa área do conhecimento multifacetada, que atrai a atenção de inúmeros teóricos e constitui-se um objeto de estudo interdisciplinar. Existem diversos entendimentos sobre o fenômeno cidade, vistos por diversos ângulos, algumas vezes entendimentos complementares ou excludentes entre si, mas todos motivados pelo fascínio desse estudo. Nesse sentido, cabe situar a Sociologia Urbana e a Nova Sociologia Urbana.

A Sociologia Urbana é aquela motivada pela Escola de Chicago, que por muitos anos foi hegemônica no estudo sobre a cidade industrial, conduzida por uma visão histórico-estrutural das cidades e com destaque, sobretudo, entre os anos de 1915 e 1940. A Nova Sociologia Urbana, por sua vez, representa a postura crítica frente às concepções dessa corrente de pensamento da Escola de Chicago a partir da apropriação de categorias marxianas para a análise da cidade industrial (SOUZA, 2005).

A Sociologia Urbana baseia-se na perspectiva da urbanização das cidades vista por meio de fatores como o fluxo migratório e o conseqüente crescimento populacional. Ou seja, essa forma de se analisar o espaço urbano é endógena uma vez que o fenômeno citadino, nesse caso, se explica pelo crescimento populacional que gera, não dando respostas ao processo de segregação socioespacial inerente ao sistema capitalista. De acordo com Giddens (2005), dois conceitos se inserem na Sociologia Urbana: a ecologia urbana e o urbanismo como um modo de vida.

De acordo com Giddens (2005), por meio da abordagem ecológica, considera-se o desenvolvimento urbano como um processo natural. Assim como se pode pensar o processo de seleção natural, em que os animais com maior capacidade de adaptação sobrevivem, a

ecologia urbana considera que a cidade seleciona os indivíduos que melhor se adaptam à vida em um determinado espaço geo-social. A teoria do urbanismo como um modo de vida, desenvolvida por Wirth, destina-se a explicar o urbanismo como forma de existência social. O foco dessa teoria não está em se abordar a diferenciação interna das cidades, mas discutir as relações sociais provocadas pela aglomeração de pessoas em torno da cidade.

Segundo Souza (2005), a Nova Sociologia Urbana surge com o texto de Henri Lefebvre denominado *Le droit à la ville* – Direito à cidade – (1968) baseado em categorias marxianas de análise da realidade social. Esse autor inovou o estudo sobre o espaço citadino ao analisar a cidade a partir do modo de produção capitalista e da lógica de reprodução do capital. Dessa crítica francesa à Escola de Chicago, abriram-se caminhos para que outros autores como Manuel Castells e Jean Lojkin iniciassem uma nova maneira de se refletir sobre a cidade industrial.

O pensamento urbano marxista data do século XIX, no seio da Revolução Industrial. Nesse período já estavam colocadas as críticas sobre a cidade capitalista, por meio de pensadores clássicos como Marx e Engels. Essas críticas superavam a descrição sobre a dicotomia cidade-campo, consideradas aparentes por esses autores para a explicação das cidades industriais (Ibid., 2005).

Engels, no livro *a Situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra* (1845) e *Questão da habitação* (1872), mostra o cenário caótico das condições de vida dos operários ingleses e mostra as desigualdades observadas nas habitações dos operários em contraste às dos burgueses. Souza (2005, p. 66) sintetiza que “o capital é de partida, urbano-industrial”. Assim, o surgimento da cidade industrial não pode ser explicado sem a consideração da emergência do modo de produção capitalista.

Nesse sentido, Ramos (1997) argumenta que para o estudo das cidades é necessário analisar a estrutura material da sociedade a partir da compreensão do Estado Capitalista, sendo essa a perspectiva em que o presente trabalho se apóia. A autora situa a segregação socioespacial a partir de categorias como meios de produção e reprodução do capital e da força de trabalho, responsáveis por criar uma dinâmica de hierarquias sociais nos espaços de residência. Tal apropriação se diferencia em torno de elementos como a classe social, de modo que os indivíduos da classe média alta tendem a ocupar espaços valorizados, ao contrário da classe subalterna. A essa última só resta a moradia precarizada em locais que não se constituem como caminho para ninguém e parecem esquecidos pelo Estado dada a escassez de infra-estrutura e de equipamentos de uso coletivo.

O solo urbano é tido como um espaço caracterizado pela aglomeração espacial dos

meios de produção, bem como pela reprodução social, relacionada ao capital e à força de trabalho. As cidades, por sua vez, encontram-se em relação com o processo ampliado de produção do capital, hoje mundializado. Nesse sentido, o solo urbano atua nas práticas de geração e distribuição de riquezas produzidas tal como um mecanismo de suporte e uma força social produtiva. Esses processos vão incidir sobre as condições de vida em sociedade, a partir das nuances do capital (RAMOS, 2003).

A partir de uma abordagem marxiana, o espaço urbano citadino é visto como um território socialmente determinado pelo local que ocupa na divisão social e hierarquizada do trabalho. Fala-se em cidades industriais, cidades políticas, devido às características da inserção de cada cidade na divisão do trabalho, que encontra-se cada dia mais globalizada pela influência exercida pelo capital financeiro (Ibid., 2003). Essa compreensão do fenômeno urbano se insere no que Castells (2000) concebe como a emergência da polarização social nas cidades, divididas em centro e periferia.

Zilly (1998) considera ser possível que as pessoas compartilhem a mesma cidade sem compartilharem o mesmo espaço. O autor, por sua vez, faz uso do termo guetoização para se referir à tendência de grupos sociais de se autoconfinarem, de modo a formarem pequenas cidades. O gueto dos ricos se diferencia do gueto dos pobres pela seguinte diferença: os guetos dos pobres são áreas que reúnem (não de forma satisfatória) as funções de moradia, comércio, lazer, culto religioso, sendo que o trabalho assalariado fica localizado no denominado mundo exterior. Os guetos dos ricos estão distribuídos em espaços diversificados, fenômeno caracterizado por arquipelaguização, de modo que há guetos diferentes entre os quais as pessoas circulam conforme as funções de moradia, compras, trabalho, lazer e educação, por exemplo.

No entanto, segundo Paviani (2003), o termo segregação socioespacial não é equivalente aos termos utilizados em referência a grupos que se organizam em torno de um determinado território em virtude de características como a religião, a raça e a classe social. Nesse sentido, o termo segregação socioespacial não é equivalente à idéia de guetos, (sejam eles nazistas, norte-americanos ou qualquer outro que seja), nem sinônimo de “barriadas” (utilizada em referência ao *apartheid* sul-africano) ou *villas miserias* e *tugurios* latino-americanos.

Paviani (2003) considera que o termo *apartação* é o mais apropriado para o caso brasileiro ou latino-americano. A idéia de apartação remete ao fato de que, no Brasil, o desenvolvimento do país produz, além de desigualdades sociais, a separação entre grupos sociais. Essa separação entre os grupos, por sua vez, se materializa na ocupação desigual do

território urbano. Diante disso, as diferenças socioeconômicas e ambientais passam a se destacar na paisagem urbana e a ter por endereço as áreas segregadas. Desse modo, o termo *apartação socioespacial* pode ser utilizado com a equivalência de segregação socioespacial, diferentemente dos termos expostos no parágrafo anterior.

Os grandes centros urbanos possuem uma visibilidade maior da segregação socioespacial, que possui por eixos o desemprego e a habitação. Sendo assim, pode-se dizer que as metrópoles brasileiras têm apresentado desafios na resolutibilidade de problemas relativos à apartação socioespacial. As políticas que visam a criação de novos postos de trabalho e o equacionamento do déficit habitacional são sufocadas pelos organismos financeiros mundializados tão presentes ao estágio atual do subdesenvolvimento (Ibid., 2003).

O desempregado é visto como um não-consumidor que, por nada produzir, não auferirá ganhos que lhe possibilite possuir uma habitação, zelar em condições satisfatórias de sua saúde e gozar de momentos de lazer. Passa-se a definir o pobre por aquilo que ele não produz e não consome ou pela inacessibilidade aos bens socialmente produzidos. Nos países subdesenvolvidos, a manifestação da pobreza é maior, porém, ela encontra-se hoje globalizada, de modo que também atinge os países desenvolvidos (Ibid., 2003).

No caso brasileiro, Paviani (2003) aponta razões para a atual massa de miseráveis existentes no país. Defende que a abolição de escravatura veio desacompanhada de oportunidades que viabilizassem ao ex-escravo o acesso à terra. No entanto, argumenta que os brancos pobres, no processo de industrialização do país, experimentaram também o que autor denomina de *inacesso aos capitais básicos para a produção*. Por não produzirem, brancos e negros foram impedidos de acessar a terra urbana, o que levou ao desencadeamento de mocambos e favelas nos principais centros urbanos do Brasil.

Adota-se, nesse processo, a expressão *periferização urbana* decorrente do inacesso do campo e da cidade à terra urbana. Essa periferização urbana, porém, não necessariamente se situa geograficamente nas áreas mais afastadas de uma metrópole. Assim, uma cidade pode contar com pessoas que habitam áreas em pontos centrais da cidade, por meio de viadutos e cortiços, e ainda assim, serem considerados um periferizado social, por não terem acesso ao trabalho e não possuírem uma qualificação profissional que lhes oportunize a inserção no mercado de trabalho. Embora se reconheça a dificuldade na identificação entre os incluídos e os excluídos socialmente, pode-se falar em exclusão nas condições de acessibilidade aos bens e serviços essenciais (Ibid., 2003).

O pobre é visto como um agente da periferização, mesmo que não disponha do acesso à terra urbana, ao trabalho e aos bens e serviços essenciais. Isso porque ele atua sobre o

espaço urbano, ainda que de forma limitada. É na precariedade de suas condições que o periférico consome, trabalha e constrói sua habitação. Dessa forma, são sobre as piores localidades urbanas que o pobre irá residir, tais quais: prédios abandonados, viadutos ou locais sujeitos a desabamento por possibilidade de erosão (Ibid., 2003).

O pobre, além de ser visto como agente também é considerado paciente, uma vez que acaba por se submeter às ações do Estado e de empresas que manipulam a terra urbana, as construções, a infra-estrutura, as habitações e os aluguéis. Assim, os pobres são removidos de suas habitações marcadas pela insegurança e precariedade e são encaminhados para outras localidades por meio da ação do Estado. Esses assentamentos, por sua vez, são afastados do local de trabalho e conduzem para a não-fixação do trabalhador (Ibid., 2003).

3.3 A periferia de Brasília: onde a capital não é de todos

O surgimento de Brasília situa-se historicamente em um momento em que a industrialização por substituição de importações tomou fôlego no país. Na década de 1950, em que a nova capital foi criada, a indústria se mostrava como o centro da economia brasileira. O país se urbanizava de forma acelerada para garantir o processo de desenvolvimento industrial que iniciava e com vistas à ampliação de seu mercado interno. A urbanização do país necessitava de um ponto de convergência que conectasse as regiões brasileiras. Assim, a localização de Brasília se mostrou como necessária à articulação entre a região Sudeste com o Centro-Oeste e o Norte para permitir que o capital se infiltrasse (PAVIANI *et al*, 1985).

A construção de Brasília no Centro-Oeste representou um mecanismo de desenvolvimento do país, mas não só isso, representou um desenvolvimento do centro. A criação de um centro nacional, tido por essencial para contemporâneas determinações estatais e territoriais, pode ser viabilizada pela expansão das atividades produtivas ou pode ser resultado da interação entre a economia e a política. Assim, a construção de Brasília reunia as condições econômicas e políticas para constituir-se um centro nacional (Id., 1985).

Segundo Paviani *et al* (1985), o fato de ter sido criada por uma decisão governamental e ter sido uma cidade planejada corresponde a algumas especificidades de Brasília. No entanto, Brasília representou uma exceção ao ter sido explicitada a proposta de criação dessa cidade, diferentemente dos casos em que os aglomerados urbanos se formam sem uma intencionalidade já colocada, dado que a mesma é implícita. Apesar disso, não se pode dizer que Brasília esteja alheia ao processo de urbanização do país e que seja totalmente diferente

das demais cidades brasileiras. O fato é que o Estado motivou a urbanização do Brasil, por meio da criação de Brasília e destinação de áreas urbanas, bem como pelos mecanismos por ela gerados no intuito de desenvolver o interior do país.

No Distrito Federal, observa-se que desde 1959 têm crescido o número de áreas residenciais urbanas distribuídas em áreas afastadas do Plano Piloto, em distâncias que variam de 12 a 43 km. O Governo do Distrito Federal tem utilizado historicamente medidas indutoras de ocupações afastadas do Plano Piloto como, por exemplo, a destinação de áreas residenciais para a população de baixa renda em locais com pouca ou nenhuma infra-estrutura. Isso se deve não a uma ausência de espaço disponível nessa localidade (Id., 1985). O que está por trás disso é a lógica que perpassa as cidades capitalistas, qual seja, a da segregação socioespacial.

A fundação de Brasília tem provocado alterações nas rotas migratórias de dentro do país, de forma que a região Centro-Oeste tem sido efetivamente ocupada. Brasília tem se mostrado como um centro aglutinador e de crescimento para a sua área geoeconômica (Id., 1985). Porém, com o surto migratório em Brasília, observou-se, ainda antes da inauguração de Brasília, um aumento significativo de favelados, o que na lógica capitalista representava uma ameaça à população do Plano Piloto (MACHADO; SOUSA, 1998). O maior contingente migratório observado foi aquele vindo da região Nordeste e absorvido na construção civil. Somam-se a esses, os migrantes vindos do Goiás, de baixo nível sócio-econômico e que já teriam se deslocado para essa região em outro momento (PAVIANI *et al*, 1985).

O fato de a construção de Brasília ter representado uma obra faraônica destinada a ser tornar uma cidade grande atraiu, desde o início, correntes migratórias em número superior ao observado em outras regiões. A construção da capital representou uma abertura de novos postos de trabalho e, em especial da construção civil. Nesse momento, percebe-se a proletarização dos trabalhadores rurais, que transferidos para Brasília passam a atuar no canteiro de obras; fenômeno esse próprio da formação das cidades industriais (Id., 1985).

No crescimento urbano de Brasília verificou-se uma desorganização espacial e o resultado desse crescimento não incluiu os limites do Plano Piloto. Brasília já tinha a destinação de suas áreas centrais ao papel de capital de país e, portanto, ao funcionalismo público e para as residências daqueles que integrariam o funcionamento da máquina estatal. A população migrante, por sua vez, se amontoava em barracos construídos no espaço em construção. Diante disso, o governo do Distrito Federal procedeu à criação de núcleos periféricos, até pouco tempo conhecidos como cidades-satélites, hoje denominados de regiões administrativas, ao Plano Piloto para impedir o crescimento urbano nas áreas centrais (Id.,

1985).

A criação desses núcleos periféricos foi concomitante à criação de Brasília, tendo início com o surgimento da então denominada Cidade Livre, hoje conhecida por Núcleo Bandeirante (Id., 1985). Em 1958, foi traçado o perímetro urbano de Taguatinga, por pressão dos trabalhadores desfavorecidos economicamente que se organizaram em movimentos populares e obtiveram expressividade em suas reivindicações (PAVIANI, 2003). Sobradinho e Gama, de maneira semelhante, surgiram pela remoção de favelas situadas nas proximidades do Plano Piloto (PAVIANI *et al*, 1985).

Em 1970, a Campanha de Erradicação de Invasões (CEI), destinou áreas urbanas a cerca de 80 mil favelados da capital federal. Dessa iniciativa do Governo do Distrito Federal de remoção de favelas do Iapi, das Vilas Tenório, Bernardo Sayão, Esperança e Morro do Querosene, surgiu a cidade de Ceilândia sobre a égide da segregação socioespacial¹¹ (MACHADO; SOUSA, 1998). Nesse contexto de formação de áreas periféricas no Distrito Federal, Paviani (2003) defende que o processo de centrifugação da população favelada, de baixa renda, se dispersaria em direção ao oeste e sudoeste do Distrito Federal.

A remoção para Ceilândia foi concluída em nove meses, o que não se deu de forma pacífica, mas por meio de muita recusa; de modo que foram acionadas medidas coercitivas diante das reações de resistência dos favelados, bem como foi necessária a atuação da área social para amortecer as tensões geradas. Não foram cumpridas as promessas feitas pelo governo e os moradores se depararam com a carência de água, luz elétrica, transporte coletivo, saneamento básico e escolas. Assim, os construtores da nova sede da capital do país formaram a Ceilândia ao serem expulsos das áreas próximas ao Plano Piloto, as quais residiam. Diante do descaso do Estado com essa população, a cidade foi sendo construída por iniciativa dos moradores (MACHADO; SOUSA, 1998).

Paviani (2003) aponta que a destinação de assentamentos urbanos nem sempre promove no Distrito Federal o que ele chama de salto social aos assentados. Muitos acabam por ceder os direitos da posse da terra urbana e a retornarem à favela que residiam ou dão início a um novo processo de construção de favelas. O terreno é visto como uma mercadoria, de modo que o assentado opta pelo dinheiro recebido em troca da área urbana adquirida, uma vez que consideram preferível o retorno ao local em que realizavam suas antigas atividades, ainda que isso signifique retornar a áreas com piores condições de habitabilidade.

O salto social seria dado se o processo de remoção e assentamento das famílias viesse

¹¹ Segundo Paviani (2004), o termo invasão é inapropriado, utilizado para se referir a um conjunto de barracos construídos em áreas subalternizadas em diversos locais da cidade.

acompanhado por medidas que objetivassem a inclusão social, tais quais a oferta de postos de trabalho nessa nova região, bem como a implantação de serviços básicos. O que ocorre, porém, é que as remoções acabam por corroborar pela contínua exclusão dos periféricos, por não disporem em suas comunidades de hospitais, escolas, infra-estrutura básica, saneamento, além de estarem distantes dos centros urbanos. Nesse contexto, Brasília se apresenta como uma cidade em que se explicita a lógica da não-inserção social. Nessa cidade, o planejamento urbano é guiado por uma minoria inserida na ordem dominante (Ibid., 2003).

A periferia do Distrito Federal abrigava, em 1970, cerca de 66% de sua população urbana. Essa população se expandia, submetida à dependência do centro de Brasília para o trabalho e satisfação de suas necessidades básicas. Disso, fica estabelecida a relação centro-periferia em que observa-se o deslocamento diário da magnitude de 60.000 pessoas. Em 1973, apontava-se para o fato de que a periferia abrigava os mais pobres, de modo que 91% das menores taxas de renda bruta familiar era proveniente dessas áreas urbanas (PAVIANI *et al*, 1985).

Moreira (2003), a partir da criação de categorias operacionais relativas ao processo de segregação socioespacial analisa a desigualdade na distribuição de renda no Distrito Federal. Tem-se, assim, a existência de áreas consideradas nobres, intermediárias e periféricas mediante o critério da renda familiar verificado nas regiões administrativas do Distrito Federal.

Também a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) apresenta o Distrito Federal dividido em grupos de forma semelhante, a partir da identificação de grupos de regiões administrativas com renda baixa, intermediária e alta (BRASIL, 2007c), conforme mostra a Tabela 1.

Tabela 1

Distribuição das regiões administrativas do Distrito Federal por área e renda familiar – 2003

Grau de segregação sócio-espacial	Regiões administrativas do DF	Renda Familiar (R\$)	Renda <i>Per Capita</i> (R\$)

Fonte: MOREIRA, 2003.

Elaboração: própria.

A Tabela 1 mostra as regiões administrativas com os piores e melhores índices no que tange à renda familiar. As áreas com os melhores indicadores são aquelas situadas nas áreas centrais de Brasília, do modo que a segregação socioespacial fica explicitada em Brasília nas diferenças sócio-econômicas dos moradores do Distrito Federal. Para citar um exemplo, vê-se que no Lago Sul a renda *per capita* é de R\$ 1.903,07 enquanto no Paranoá a renda *per capita* é de R\$ 119,48.

Observa-se que para cada região administrativa há ainda subdivisões dentro de cada grau de segregação socioespacial, em que se verifica a classificação de renda familiar e *per capita* considerada inferior apenas nas regiões periféricas. Entre as regiões administrativas consideradas periféricas incluem-se Samambaia, Ceilândia, Brazlândia, Planaltina, São Sebastião, Santa Maria, Recanto das Emas e Paranoá. É possível encontrar melhores indicadores de renda do Distrito Federal apenas em três regiões administrativas, a saber: Lago Sul, Lago Norte e Brasília. Essas diferenças no plano econômico incidem sobre as condições objetivas da população de residirem com maiores ou menores condições de infra-estrutura, saneamento e equipamentos de uso coletivo.

Vasconcelos (2005) discorre sobre a formação do aglomerado urbano de Brasília e assenta a sua análise sobre a tendência crescente de expansão do território do Distrito Federal. Apresenta indicadores que registram um aumento do fluxo migratório para esse território, tidos como sempre maiores que a média nacional. Esse fluxo migratório tem feito com que a capital do país registre um aumento significativo de sua população, que tem se estabelecido em áreas circunvizinhas ao Distrito Federal, na denominada região do entorno.

Vasconcelos (2005) faz o estudo do espaço citadino do Distrito Federal com base na concepção de corredores viários, que correspondem às regiões (não só do Distrito Federal, mas também do Entorno) que mantêm características semelhantes como proximidade geográfica. Fala-se, sob essa visão, de aglomerados urbanos e não de regiões administrativas¹². Sob essa perspectiva, o Distrito Federal possui 6 corredores viários, a saber: central, norte, sul, leste, oeste e sudoeste.

Para efeitos desse trabalho, será considerada a divisão feita pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal na ocasião das pré-Conferências de Assistência Social do Distrito Federal ocorrida em 2007. Assim, adotou-se a lógica de sete macrorregiões (e não seis corredores viários), em que a macrorregião oeste é subdividida em outros dois corredores, oeste I e oeste II. Diante disso, propõe-se aqui um análise que contemple essas duas óticas de se analisar o território do Distrito Federal. Ou seja, que se aborde o Distrito Federal por macrorregião e por grau de segregação socioespacial.

Os três grupos da Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), os de renda baixa, intermediária e alta, coincidem com a classificação das regiões por áreas nobres, intermediárias e periféricas já estabelecidas por Moreira¹³. Assim, numa iniciativa de

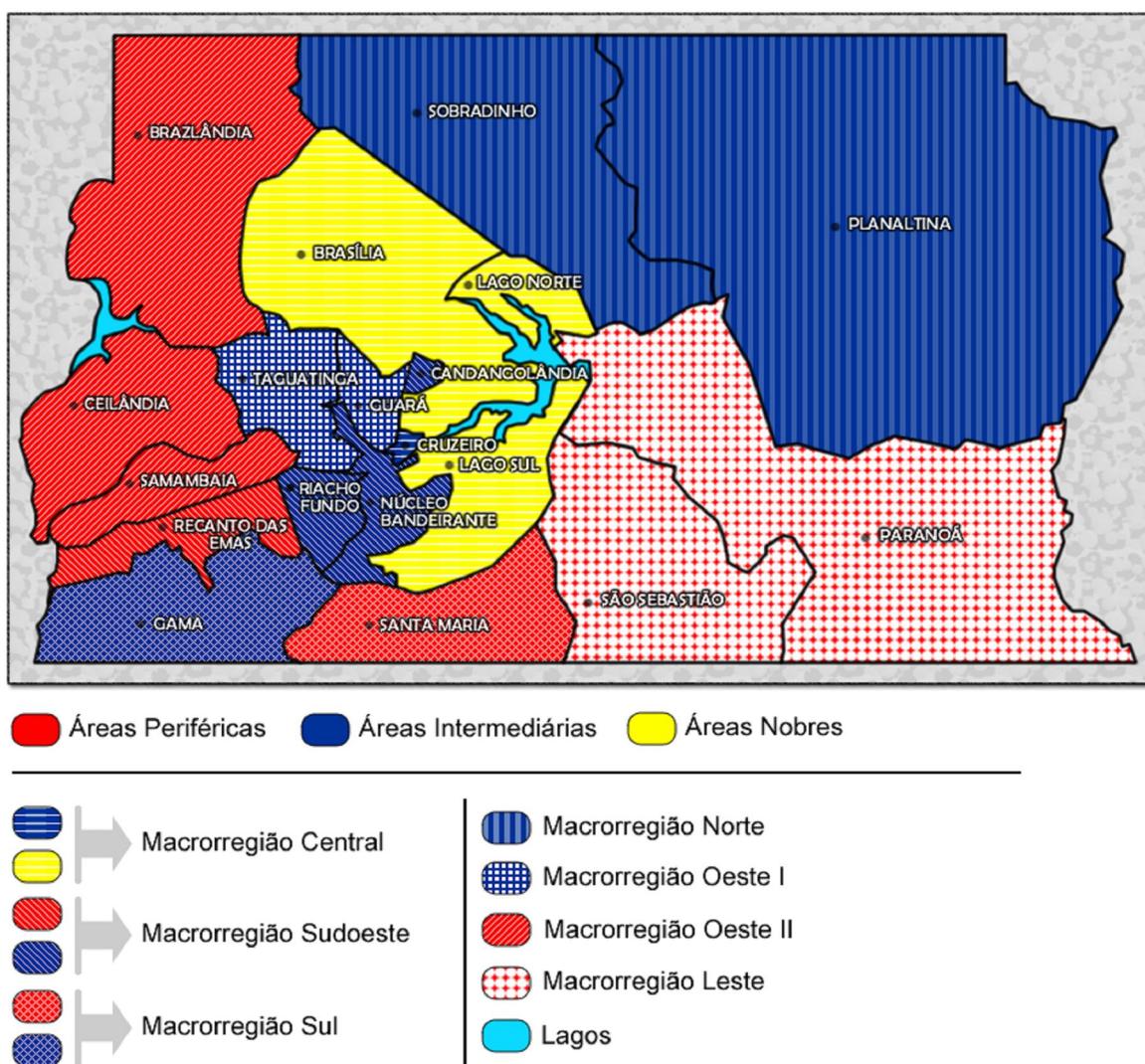
¹² Será adotado o termo aglomerado urbano e região administrativa indistintamente.

¹³ A região administrativa de Planaltina havia sido categorizada como periférica por Moreira. Na PED de outubro de 2007, porém, essa região foi classificada como intermediária quanto à renda. Considerando que os

relacionar as regiões administrativas das macrorregiões à categorização de áreas nobres, intermediárias e periféricas, úteis à presente discussão do processo de segregação socioespacial do Distrito Federal, é possível chegar ao seguinte mapa do Distrito Federal, expresso na Figura 1.

Figura 1

Macrorregiões do Distrito Federal segundo o grau de segregação socioespacial – 2007



Fonte: CAS/DF, 2006; MOREIRA, 2003; Sedest, 2007; VASCONCELOS, 2005.
Elaboração: própria

Como mostra a Figura 1, a macrorregião central é composta por Brasília, Lago Sul e Lago Norte. A macrorregião norte compreende as regiões de Planaltina, Sobradinho I e II. As

demais casos foram coincidentes o critério atribuído pela PED com o do estudo já mencionado, optou-se por incluir Planaltina como uma área intermediária dada a atualidade da informação da PED.

regiões do Gama e de Santa Maria se inserem na macrorregião sul. A macrorregião sudoeste, por sua vez, é composta por Recanto das Emas, Núcleo Bandeirante, Candangolândia e Riacho Fundo I e II. A macrorregião leste abarca o Paranoá e São Sebastião. Além disso, a macrorregião oeste I é composta por Taguatinga, Guará I e II. Por fim, a macrorregião oeste II inclui Brazlândia, Ceilândia e Samambaia.

As regiões administrativas apresentadas na Figura 1 são apenas aquelas cuja renda familiar e *per capita* foram apresentadas na Tabela 1, referente ao estudo de Moreira (2003). Porém, segundo a abordagem de Vasconcelos (2005) adaptada para as pré-Conferências de Assistência Social do Distrito Federal ocorrida em 2007, essas macrorregiões também incluem outros aglomerados urbanos, que inclusive transcendem a região do Distrito Federal. Essa perspectiva de estudo do Distrito Federal por macrorregião e grau de segregação socioespacial (nobre, intermediária e periférica) será adotada neste trabalho para aliar a perspectiva territorial à perspectiva do Sistema Único de Assistência Social.

A macrorregião central é também integrada pelo Setor Militar, Sudoeste, Octogonal e Vila Planalto. Na macrorregião norte verifica-se ainda as cidades de Alto da Boa Vista, Arapoanga, Contagem, Fercal, Grande Colorado, Lago Oeste, Mestre D'armas, Nova Colina e Planaltina de Goiás. A macrorregião sul abrange Park Way II, Novo Gama, Meireles, Valparaíso e Cidade Ocidental. A macrorregião sudoeste abarca Santo Antônio do Descoberto e Água Quente. A macrorregião oeste I é também composta por Águas Claras, Park Way I, Arniqueira, Vicente Pires e Vila Estrutural. A macrorregião oeste II inclui ainda o Parque Sol Nascente e Águas Lindas (PRÉ-CONFERÊNCIAS REGIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL, 2007).

A macrorregião central é a única que possui áreas nobres dentre todas as macrorregiões. Possui também uma área intermediária, que é o Cruzeiro. Quanto à presença de áreas periféricas, embora não tenha sido representado no mapa por não estar na categoria nem de Vasconcelos, nem da Moreira e nem mesmo da PED, pode-se registrar o Varjão, que representa uma exceção. Essa cidade possui uma população de baixo poder aquisitivo que convive lado-a-lado com o Lago Norte, área nobre do Distrito Federal. Mas também devido à pouca infra-estrutura pode-se considerar essa região como periférica no seio da capital (RODRIGUES, 2003). Se fosse representado na Figura 1, corresponderia a uma pequena área periférica no conjunto de áreas nobres da macrorregião central.

A macrorregião norte e oeste I possuem apenas áreas intermediárias, a macrorregião sul e sudoeste possuem áreas intermediárias e periféricas e, finalmente, a macrorregião leste e oeste II só possuem áreas periféricas. Desse modo, pode-se desde já considerar que a

macrorregião leste e oeste II são corredores periféricos dentro do Distrito Federal. A macrorregião sul e sudoeste serão considerados corredores intermediários, visto que apresentam mais áreas intermediárias do que periféricas. Já a macrorregião central será considerada um corredor nobre, por se constituir predominantemente por áreas nobres.

Segundo Vasconcelos (2005), a macrorregião oeste (sem subdivisão entre oeste I e oeste II) apresenta a maior tendência de crescimento, de modo que numa estimativa até 2030, poderá atingir quase 1.800.000 (um milhão e oitocentos mil) habitantes. Isso posto, faz-se necessário pensar em políticas públicas voltadas para essa macrorregião, que a exemplo de Ceilândia, tem atraído pessoas de diversos estados do país e, em especial, do nordeste (MACHADO; SOUSA, 1998). O crescimento populacional dessa região aliado ao baixo poder aquisitivo das famílias dessas localidades poderá ocasionar um aumento da periferização dessa região.

Capítulo IV – Características da rede socioassistencial do Distrito Federal: retrato da rede de proteção social especial de alta complexidade

4.1 Características principais da rede socioassistencial e o lugar que ela ocupa no Distrito Federal

No Distrito Federal, atualmente, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho (Sedest) constitui o órgão do poder executivo responsável pela condução da política de assistência social nesse território. Trata-se de uma secretaria que reúne, além da política de assistência social, outras políticas como a política de trabalho e a de segurança alimentar. A criação dessa secretaria, ainda que não seja exclusiva à política de assistência social, representa um avanço na efetivação da proposta de comando único das ações da assistência social indicada pelo Sistema Único de Assistência Social (CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL, 2007).

A Sedest possui convênio com 53 entidades de assistência social, sendo que há casos de entidades que possuem mais de um convênio, como de proteção social especial de alta complexidade e proteção social básica, por exemplo. Isso pelo fato de uma mesma entidade ofertar serviços diferenciados, que abrangem mais de um nível de proteção social. Ou mesmo pode acontecer de uma entidade ofertar dois tipos de serviços, mas ter convênio só de um nível de complexidade (BRASIL, 2007e).

No Distrito Federal, quanto aos equipamentos estatais, existem, além dos CRAS's e dos CREAS's, a particularidade dos Centros de Orientação Sócio-Educativos (COSE's) e a Gerência de Ações Especiais (GAE). Os COSE's visam garantir o atendimento integral a crianças e adolescentes em horário complementar ao período escolar e destina-se, em especial, àqueles que já são usuários dos serviços socioassistenciais, como é o caso das crianças inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Os COSE's fazem parte da proteção social básica, resguardando assim, uma relação estreita com os CRAS's, mas com uma atuação autônoma. A GAE é um equipamento público estatal do Distrito Federal, que destina-se ao atendimento de média complexidade. O trabalho desenvolvido volta-se para a abordagem de rua e opera serviços por 24 horas. Além disso, atua nos casos em que surgem demandas de abrigo em horários em que os Conselhos Tutelares não estão em pleno funcionamento, como são os casos de finais de semana e feriados e nos horários após o expediente de trabalho.

No Distrito Federal, os CREAS passaram a atuar nos equipamentos onde antes

funcionavam os serviços do “SOS Criança”. Isso ocorreu devida à urgência de se reordenar a rede socioassistencial aos moldes do Sistema Único de Assistência Social¹⁴ (informação verbal). O mesmo aconteceu com os CRAS's, que passaram a funcionar nos mesmo locais onde a política de assistência social atuava por meio dos Centros de Desenvolvimento Social (CDS's). Talvez essa tenha sido a razão pela qual a mudança de *CDS* para *CRAS* tenha feito parecer apenas uma mudança de nomenclatura.

Além disso, uma mudança repentina dos equipamentos de assistência social poderia comprometer a continuidade do atendimento prestado, uma vez que todo processo de mudanças tende a ser demorado. Além disso, a população demandária dos serviços socioassistenciais precisa ser orientada sobre essas mudanças no campo da assistência social. Vale chamar atenção para que esse discurso não sirva para retardar o reordenamento da rede socioassistencial, que deve se situar próxima às áreas de vulnerabilidade social (BRASIL, 2005).

Além dos CRAS's, CREAS's e COSE's, existem as Unidades de Alta Complexidade (UAC's), assim denominadas pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho para se referir às unidades governamentais que prestam serviços de proteção social especial de alta complexidade. O termo *UAC* é reservado à rede de atendimento governamental de alta complexidade do Distrito Federal¹⁵. A Política Nacional de Assistência Social não apresenta uma nomenclatura única para esses serviços, mas diz, de forma genérica, diga-se de passagem, quais os serviços, a partir da modalidade de atendimento, inserem-se nesse nível de proteção social.

No Distrito Federal não existem ainda programas de família acolhedora e república para jovens, que são ações da proteção de alta complexidade já definidas no capítulo II. Além disso, as medidas socioeducativas, embora previstas na Política Nacional de Assistência Social, saíram do âmbito do órgão gestor da política de assistência social nesse território e foram transferidas para a recém-criada Secretaria de Estado de Justiça, Direitos Humanos e Cidadania do Distrito Federal (SEJUSDHC)¹⁶.

Essa transferência das medidas socioeducativas para outra Secretaria de Estado

¹⁴ Informação prestada pela Secretária da Sedest na pré-conferência regional de assistência social ocorrida em Ceilândia em setembro de 2007.

¹⁵ As UAC's não são inscritas no CAS/DF, por serem fiscalizadas pela Sedest. Isso abre espaços para discussões acerca do controle social. Ora, se o controle social, é o controle da sociedade sobre o Estado, um debate fértil seria discutir o por que dessas unidades não passarem pela fiscalização do CAS/DF.

¹⁶ Essa mudança quanto ao órgão executor das medidas socioeducativas ocorreu a partir do primeiro ano de mandato do governador do Distrito Federal que tomou posse em janeiro de 2007. Diante disso, vale dizer que não estarão sendo consideradas nesse levantamento da proteção social especial de alta complexidade as entidades destinadas às medidas socioeducativas.

certamente teve pontos positivos e negativos, que precisariam ser avaliados. Porém, é notório que essa decisão do Governo do Distrito Federal fere o que determina a PNAS. Isso porque, segundo a política de assistência social, o atendimento aos autores de atos infracionais devem ser feitos nos CREAS's, em casos de liberdade assistida e prestação de serviços à comunidade, e no âmbito das unidades de provisão da proteção de alta complexidade nos casos de medidas de internação e semiliberdade.

A Política Nacional de Assistência Social ao incluir as medidas socioeducativas está dizendo que se inserem no âmbito do SUAS e, portanto, devem estar situadas no bojo da intervenção dessa política. Então, ao serem deslocadas as medidas socioeducativas para outro órgão do Distrito Federal que não o órgão gestor da política de assistência social, verifica-se uma decisão política sobreposta à definição de uma política nacional já estabelecida.

Se cada estado ou município a exemplo do Distrito Federal desconsiderar o que está disposto na PNAS, pode-se dizer que o SUAS não será implantado satisfatoriamente no território nacional, visto que a padronização dos serviços não ocorrerá de maneira plena. Sendo identificada, por um lado, a existência de discordâncias sobre as determinações da política de assistência, caberia uma discussão coordenada pelo Conselho Nacional de Assistência Social para analisar a possibilidade de alterações.

No Distrito Federal, ao se analisar a rede socioassistencial como um todo, podem-se fazer duas afirmações: primeiramente, a sociedade civil detém a maior quantidade de oferta de serviços socioassistenciais; além disso, verifica-se uma concentração de serviços em Brasília, que faz parte da macrorregião central. A Tabela 2 mostra essa concentração dos serviços socioassistenciais.

Tabela 2

Distribuição dos serviços da rede socioassistencial do Distrito Federal por macrorregião – 2007

Macrorregiões	Nº de entidades de assistência social	Nº de CRAS's	Nº de COSE's	Nº de CREAS's	Gerência de Ações Especiais (GAE)	Nº de UAC's	Total
Leste	8	2	1	-	-	-	11
Sul	13	2	2	1	-	-	18
Norte	17	1	2	1	-	-	21
Sudoeste	17	4	2	-	-	-	23
Oeste I	27	2	3	1	-	4	37
Oeste II	48	4	6	1	-	-	59
Central	82	1	1	1	1	1	87
Total	212	16	17	5	1	5	256

Fonte: CAS/DF, 2006; Sedest, 2007.

Elaboração: própria.

No Distrito Federal, existem 212 entidades de assistência social inscritas no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (BRASIL, 2006). Os equipamentos do SUAS, no conjunto CRAS's, CREAS's, COSE's, UAC's e GAE totalizam 44 equipamentos, o que representa apenas 17% dos serviços socioassistenciais existentes.

Além disso, na macrorregião central, onde se situam áreas nobres como Brasília, Lago Sul e Lago Norte, há uma forte concentração dos serviços socioassistenciais em que se verifica a presença de 82 entidades de assistência social e 5 outros equipamentos da assistência social providos pelo Estado. Dessa forma, observa-se que a política de assistência social está também inserida na lógica de concentração de serviços em áreas consideradas nobres.

A Política de Assistência Social é clara ao dizer que constitui um dos princípios do Sistema Único de Assistência Social a territorialização (BRASIL, 2005). Assim, os serviços socioassistenciais, seja de proteção social básica ou especial, precisam se voltar para as áreas que apresentam fragilidades do ponto de vista econômico e social. A rede socioassistencial deve se reordenar para os locais com um maior potencial de usuários que dela possam necessitar (Ibid., 2005).

Nota-se, porém, que a macrorregião oeste II é a segunda região com o maior número de serviços socioassistenciais. Além disso, quanto aos equipamentos públicos estatais, possui o maior número de serviços, que ainda é considerado pequeno frente às demandas dessa

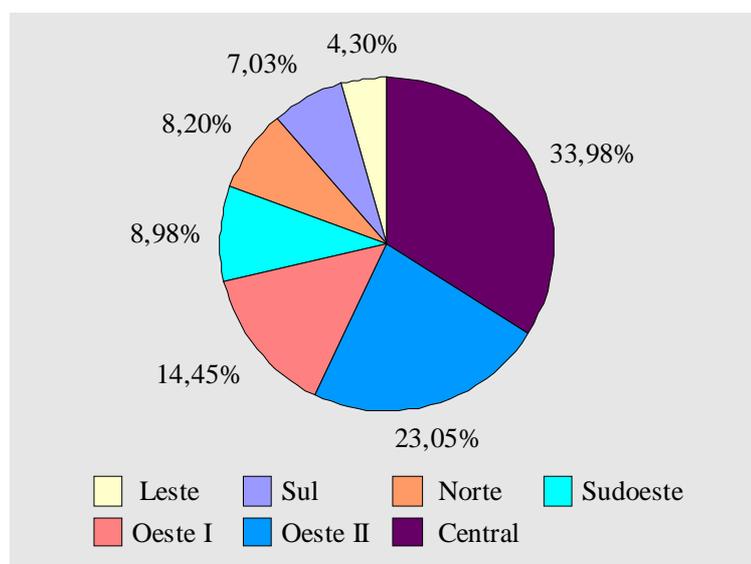
região, conforme deliberações das Pré-Conferências Regionais de Assistência Social, que apontou para a necessidade de aumentar a cobertura de atendimento dos serviços socioassistenciais nessa região (PRÉ-CONFERÊNCIAS REGIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL, 2007).¹⁷

A macrorregião leste, por sua vez, possui um número pequeno de serviços socioassistenciais e nem mesmo a quantidade de serviços ofertados pela esfera da sociedade civil é significativa para a região. Isso para não falar da presença estatal que é bastante irrisória.

O Gráfico 1, a seguir, mostra a representatividade que cada macrorregião possui no que tange à toda a rede socioassistencial.

Gráfico 1

Representatividade das macrorregiões na rede socioassistencial do Distrito Federal – 2007



Elaboração: própria.
Fonte: CAS/DF, 2006; Sedest, 2007.

Como mostra o Gráfico 1, as regiões leste, sul, norte e sudoeste possuem uma representatividade pequena na rede socioassistencial; não atingem individualmente nem 10% dos serviços existentes no Distrito Federal. A macrorregião central possui a maior parte dos serviços socioassistenciais, cerca de 34% seguida da macrorregião oeste II e oeste I, respectivamente. Dentre as macrorregiões que possuem áreas periféricas (leste, sul, sudoeste e

¹⁷ Não se pode perder de vista o histórico da cidade de Ceilândia, que compõe a macrorregião oeste II e foi uma cidade criada pela ação do Governo do Distrito Federal que levou famílias para morar nessa região que não possuía a mínima infra-estrutura.

oeste II) pode-se notar que a macrorregião oeste II encontra-se em situação mais vantajosa quanto ao número de serviços socioassistenciais.

Sabe-se que as entidades de assistência social são co-responsáveis pela garantia da proteção social, mas não se pode conter o surgimento maior nessa ou naquela região de serviços da esfera privada, o que no processo de segregação tenderá a se concentrar nas áreas nobres. Mas pode-se pensar, a partir da iniciativa do órgão gestor da política de assistência social em se ampliar a oferta de serviços nessas áreas esquecidas não só pelo Estado, mas também pela sociedade civil. Talvez a própria escassez de serviços da sociedade civil seja devido a uma fragilidade em constituírem uma organização enquanto tal.

Faz-se necessário chamar a atenção para o fato de que esse levantamento inclui somente as entidades e organizações de assistência social inscritas no CAS/DF e os equipamentos assistenciais públicos ofertados pelo Estado. Contudo, existe uma massa de entidades filantrópicas que não estão inscritas no CAS/DF e prestam serviços que, por definição, se inserem nos níveis de complexidade aqui abordados, inclusive na proteção de alta complexidade aqui enfatizada. Dito de outra maneira, a pesquisa identificou que as entidades inscritas no CAS/DF não correspondem à totalidade de entidades e organizações da sociedade civil existentes no Distrito Federal.

A 1ª Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios possui 376 entidades inscritas, as quais foram concedidos o título de utilidade pública do Distrito Federal. Esse título de utilidade pública é conferido pelo Governo do Distrito Federal (a partir de critérios dentro os quais se insere o Atestado de Regularidade expedido pelo MPDFT) às pessoas jurídicas que atuam com vistas à coletividade de forma gratuita ou parcialmente gratuita (MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS, 2007b). Conclui-se que as entidades de assistência social inscritas no CAS/DF, que totalizam 212 entidades, representam cerca de 56% das entidades com registro no MPDFT¹⁸.

Considera-se que a existência de tão grande número de entidades inscritas no MPDFT e não inscritas no CAS/DF, cerca de 164 entidades, podem representar um entrave na proposta do Sistema Único de Assistência Social de padronização dos serviços socioassistenciais, uma vez que fogem ao controle social dessa política social. Ora, mas por

¹⁸ A Promotoria de Entidade e Fundações de Interesse Social tem o papel de conceder atestado de regularidade às organizações e entidades de assistência social até 30 dias depois de concedidas as inscrições pelo CAS/DF e anualmente, de modo que essas entidades têm a obrigatoriedade de prestarem contas junto ao MPDFT. Além disso, após decorridos 5 anos, essa promotoria precisa conceder o atestado de regularidade das entidades para que as mesmas, dentre outros critérios, tenham suas inscrições mantidas no referido conselho (BRASIL, 2000).

que essas entidades não estão inscritas no CAS/DF? Essa pergunta é só uma motivação para se abrir a discussão e incentivar as pesquisas nessa área. Poderia-se descobrir, entre as entidades não inscritas no CAS/DF, aquelas que poderiam ter registro no referido conselho, mas por alguma razão, que extrapola os limites desse trabalho, não o são.

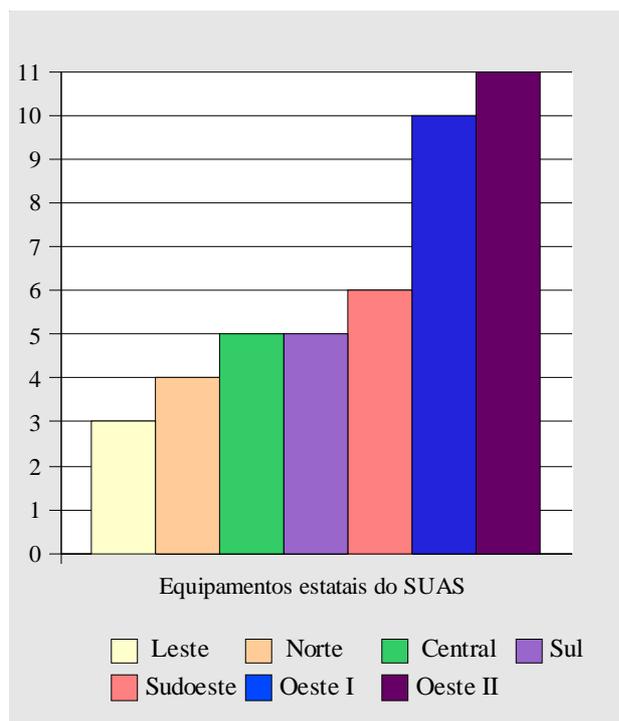
Provavelmente, dentre esse universo de entidades da sociedade civil existem aquelas entidades que por exigirem alguma quantia dos usuários, como é o caso de instituições de longa permanência que ofertam serviços apenas mediante mensalidades compulsórias com valores previamente definidos, não são nem serão consideradas de assistência social. O ponto chave da discussão consiste no fato de que existem entidades que não estão sobre o controle social da política de assistência social, mas que prestam serviços de proteção social, que visam a coletividade.

Independentemente de serem entidades que ofertam gratuitamente os serviços ou cobrem minimamente ou não pelo atendimento, são entidades que atendem a indivíduos em situação de desamparo social. Sobre isso, aqueles que atuam na política de assistência social precisam discutir de que forma isso pode representar um entrave à proposta do Sistema Único de Assistência Social, bem como se posicionar.

No levantamento realizado mediante as ressalvas colocadas ainda há pouco, foi possível observar que existem macrorregiões em que a presença do Estado por meio de equipamentos públicos estatais é maior do que em outras. No Gráfico 1 foi apresentada a representatividade de cada macrorregião no conjunto dos serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial, ofertados pela Estado e pela sociedade civil. O Gráfico 2 refere-se exclusivamente à incidência maior ou menor da oferta de serviços socioassistenciais pelo Estado nas macrorregiões do Distrito Federal.

Gráfico 2

Equipamentos estatais do SUAS no Distrito Federal por macrorregiões – 2007



Fonte: Sedest, 2007.
Elaboração: própria.

No conjunto CRAS's, COSE's, CREAS's, UAC' e GAE existentes em cada macrorregião, vê-se que na macrorregião oeste II estão situados a maior parte dos serviços socioassistenciais, estando, portanto, em áreas em geral esquecidas pelo Estado. No entanto, na macrorregião leste, por exemplo, é quase inexistente a presença estatal, constituindo-se a macrorregião mais fragilizada, com apenas 3 equipamentos estatais. Essa macrorregião é composta pelas cidades de São Sebastião e Paranoá e vê-se que é uma região onde a presença estatal está bastante aquém do que deveria ser.

4.2 O espaço reservado à rede de alta complexidade no Distrito Federal: entre o centro e a periferia

A partir da análise da rede socioassistencial exposta pela Tabela 2, não é possível distinguir dentre as entidades de assistência social qual é o nível de proteção social que cada uma delas abrange. Já em relação aos equipamentos públicos estatais é possível, uma vez que se sabe que os CRAS's e COSE's compõem a proteção básica; os CREAS's e a GAE, a proteção social especial de média complexidade e as UAC's a proteção especial de alta complexidade (BRASIL, 2004).

Dessa forma, o presente trabalho identificou entre as entidades e organizações de assistência social a existência de 39 entidades de assistência social que prestam serviços de alta complexidade e 5 unidades estatais de alta complexidade, o que soma 44 instituições desse nível de proteção social. Desse modo, considerando-se a existência de 256 equipamentos do SUAS, conclui-se que a proteção de alta complexidade corresponde a cerca de 18% dos serviços socioassistenciais. Isso mostra que a maioria desses serviços estão voltados para outros níveis de complexidade de proteção social.

No que tange à modalidade de atendimento, vale dizer que será adotado aqui o termo *acolhimento integral diversificado*, cunhado pela pesquisadora, para se referir às entidades de assistência social que acolhem migrantes, usuários em situação de dependência química e àquelas destinadas ao acolhimento motivado por demandas de saúde, como é o caso de entidades que atendem pessoas com câncer, HIV, dentre outros.

A necessidade de uma denominação diferenciada para essas entidades surgiu da imprevisibilidade do atendimento das mesmas na PNAS. Vale dizer que há uma diferença entre falar sobre entidades que atendem usuários com demandas específicas, como é o caso de usuários atendidos em ILPI's que possuem doença mental, por exemplo, daquelas entidades cuja essência do atendimento está na demanda por saúde ligada a uma necessidade de proteção social.

Duas entidades de assistência visitadas se autodenominam abrigo e outra se autodenomina albergue. No entanto, devido ao atendimento prestado, explicado à pesquisadora durante as visitas, serão incluídos aqui como acolhimento integral institucional. A denominação *abrigo* será utilizada estritamente para o que diz o Estatuto da Criança e do Adolescente, ou seja, para o atendimento excepcional destinado a crianças e adolescentes em regime integral e com vistas a reintegração familiar ou colocação em família substitutas (BRASIL, 1990).

Assim, pode-se dizer que a rede de proteção social especial de alta complexidade se divide no Distrito Federal nas seguintes modalidades: 1 albergue, 3 casas de passagem, 7 instituições de longa permanência, 11 entidades de acolhimento integral diversificado – das quais 5 são para dependentes químicos e as demais se referem a outros casos na área da saúde – e 22 abrigos.

O presente trabalho identificou que as UAC's são menos representativas na totalidade de serviços de alta complexidade existentes no Distrito Federal. Além disso, estão concentradas em sua maioria na macrorregião oeste I, que é uma região intermediária, e em Brasília, área nobre. Sabe-se que a proteção social especial de alta complexidade opera

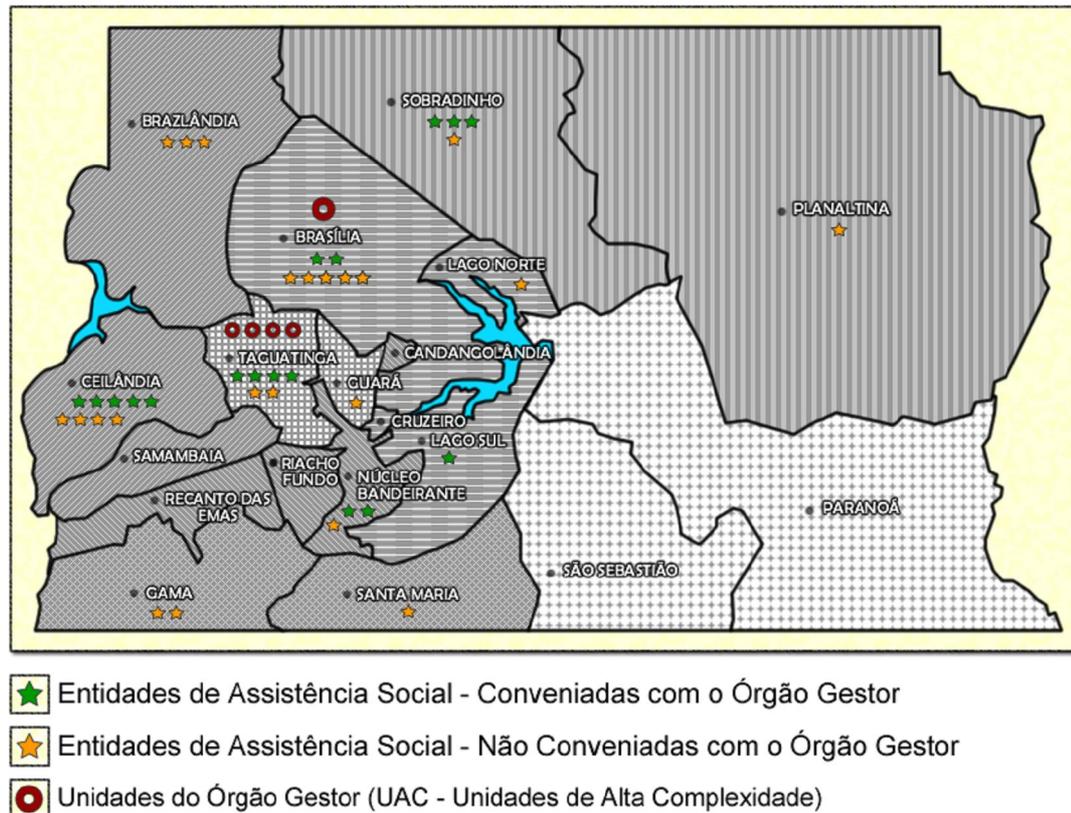
serviços especializados, uma vez que se destina a situações de violações de direitos e rompimento de vínculos familiares e comunitários. Assim, falar da escassez de equipamentos de alta complexidade do Estado significa dizer que o Estado não está atuante naquele serviço que mais precisa de uma atenção especial.

Sabe-se, por exemplo, da importância da oferta de serviços de proteção social básica. Por meio dela, previnem-se situações que corroboram para uma potencial demanda por serviços de alta complexidade. Mas uma vez que a situação de rompimento de vínculos familiares já esteja posta, é necessário o Estado intervir. Deve-se priorizar o que é preventivo, que no caso da assistência social são os CRAS's. Todavia, o serviço de alta complexidade precisa de uma atenção específica do Estado, visto que se insere em casos de violação de direitos que demandam serviços especializados.

Identificadas as unidades de provisão da proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal, o presente Trabalho de Conclusão de Curso chegou ao mapeamento desse nível de proteção social. Essa rede de atendimento foi dividida em três classificações aqui escolhidas dada a peculiaridade de cada equipamento assistencial, a saber: entidades de assistência social conveniadas à Sedest; entidades de assistência social não conveniadas e Unidades de Alta Complexidade. Tem-se um total de 17 entidades de assistência social conveniadas, 22 não conveniadas e 5 do órgão gestor, conforme mostra a Figura 2.

Figura 2

Distribuição dos equipamentos da rede de proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal – 2007



Fonte: CAS/DF, 2006; Sedest, 2007.

Elaboração: própria

Como se pode notar, existem aglomerados urbanos que não possuem nenhum equipamento de alta complexidade como é o caso de Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Cruzeiro, Candangolândia e toda a macrorregião leste, onde se situam São Sebastião e Paranoá¹⁹. Dessas regiões mencionadas, com exceção ao Cruzeiro, Candangolândia e Riacho Fundo, as demais são periféricas e também possuem poucos equipamentos da proteção social básica e especial de média complexidade, como visto na Tabela 1. Diante disso, observa-se a baixa presença da política de assistência social nessas áreas urbanas.

A macrorregião sudoeste, embora tenha uma área periférica, que é o Recanto das Emas, não possui serviço de alta complexidade nessa localidade. As macrorregiões norte e oeste I, por não possuírem áreas periféricas, todos os serviços estão disponíveis em áreas intermediárias. Dado que a macrorregião oeste II também só possui áreas periféricas, mas apresenta serviços de alta complexidade, pode-se dizer que o grau de segregação

¹⁹ As regiões administrativas que não estão apresentadas no mapa também não possuem equipamentos da proteção social especial de alta complexidade.

socioespacial da região leste é o maior de todas as macrorregiões. Isso porque não obstante já seja uma região periférica, torna-se ainda mais periférica se analisada a distribuição de serviços assistenciais nessa área.

Quanto à localização das entidades de assistência social conveniadas ao órgão gestor, a Figura 2 permite visualizar a existência de 2 entidades dessa natureza na macrorregião sudoeste, 3 entidades na macrorregião norte e o mesmo número na macrorregião central, 4 entidades na macrorregião oeste I e 5 entidades na macrorregião oeste II. Dessa forma, pode-se afirmar que existem mais entidades assistenciais conveniadas à Sedest na macrorregião oeste II, onde todas as regiões são periféricas.

Existem 22 entidades de assistência social não conveniadas à Sedest, o que significa dizer que 50% do universo da proteção de alta complexidade no Distrito Federal possui essa característica. Quer dizer, a metade dos serviços desse tipo de proteção são ofertados por entidades da sociedade que não recebem recursos financeiros governamentais. Apenas 38,64% das entidades assistenciais inscritas no CAS/DF possuem convênio de proteção de alta complexidade com o órgão gestor e as UAC's representam 11,36% dos serviços ofertados. Assim, faz-se necessário um olhar atento sobre essa rede não conveniada à Sedest, para que a falta de uma vinculação direta ao órgão gestor não signifique estar à parte do que se discute no âmbito da política de assistência social no Distrito Federal²⁰.

Na Tabela 3, apresentada a seguir, é possível identificar, de forma resumida, as informações sobre a localização das unidades de provisão da proteção de alta complexidade do ponto de vista das macrorregiões em que estão inseridas e da segregação socioespacial.

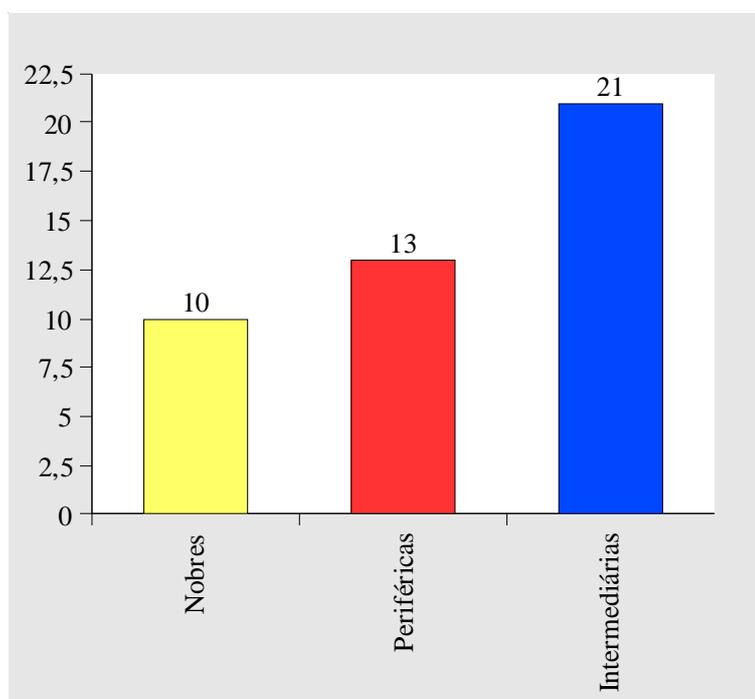
²⁰ Dentre as exigências para a formalização de convênio com a Sedest, é necessário que a entidade seja inscrita no CAS/DF.

social de alta complexidade, de modo que a macrorregião central é a terceira com maior oferta de serviços de proteção de alta complexidade.

Tem-se enfatizado nesse trabalho a relação entre os equipamentos da política de assistência social e o local onde estão situados dado o grau de segregação de cada região. Onde estão, afinal, os equipamentos de alta complexidade? O Gráfico 3 apresenta a distribuição das entidades de alta complexidade por grau de segregação socioespacial.

Gráfico 3

Distribuição da rede de proteção social especial de alta complexidade segundo o grau de segregação socioespacial do Distrito Federal – 2007



Fonte: CAS/DF, 2006; MOREIRA, 2003; Sedest, 2007.
Elaboração: própria.

O Gráfico 3 mostra que do conjunto das áreas nobres, intermediárias e periféricas, as primeiras são as que menos possuem serviços de alta complexidade. Embora a maior parte dos serviços socioassistenciais estejam nas áreas nobres, apenas 22,7% dos serviços de alta complexidade estão nessas localidades. Por outro lado, se for considerado o fato de que por áreas nobres estão sendo compreendidas apenas três regiões administrativas (Brasília, Lago Norte e Lago Sul), a existência de 10 equipamentos da alta complexidade pode ser considerado um número satisfatório para essa região.

Além disso, o Gráfico 3 aponta que existem 13 equipamentos de alta complexidade nas áreas periféricas, o que representa 29,6 % dos serviços em relação às áreas nobres e

intermediárias. No entanto, ainda que seja maior a quantidade de equipamentos dessa proteção social nas áreas periféricas em comparação às áreas nobres, tem-se que o número de áreas periféricas é maior e que a diferença entre o percentual de equipamentos de alta complexidade daquelas em relação a estas é pequeno. Como já foi apresentado na Tabela 1, existem 8 regiões administrativas tidas por periféricas, sem incluir o Varjão, que também está sendo aqui considerado uma área periférica. Assim, pode-se dizer que dada quantidade de áreas periféricas existentes, o percentual de 29,6 % de equipamentos de alta complexidade no Distrito Federal torna válida a hipótese inicial deste trabalho de que haveria uma escassez de serviços dessa proteção social nessas áreas urbanas. Existem áreas como a macrorregião leste que não possui nenhum serviço de alta complexidade.

As áreas intermediárias dispõem de 47,7 % dos equipamentos de alta complexidade existentes no Distrito Federal, o que revela que esses equipamentos não estão, sem sua maioria, nem no centro da cidade de Brasília nem na periferia do Distrito Federal, mas localiza-se nas áreas intermediárias. Se forem somados os serviços existentes nas áreas nobres e intermediárias, será visualizado que juntas concentram mais equipamentos de alta complexidade, cerca de 70,4% dos serviços dessa rede de atendimento.

Já foi dito que, de toda a rede socioassistencial, apenas 17% dos serviços são de alta complexidade e que, do ponto de vista das macrorregiões, a oeste II é a que mais possui serviços desse nível de proteção social. Para se obter um maior nível de detalhamento, no que tange à identificação da representatividade dos equipamentos de alta complexidade para cada macrorregião no conjunto de sua rede de atendimento, será apresentada a Tabela 4.

Tabela 4

Comparação entre a representatividade da proteção social especial de alta complexidade na rede socioassistencial do SUAS e na rede dessa proteção social nas macrorregiões – 2007

Macrorregiões	Rede socioassistencial	Nº de serviços de PSEAC	Representatividade da PSEAC na rede socioassistencial	Representatividade da PSEAC na rede de PSEAC
Central	87	10	11%	23%
Sul	18	3	17%	7%
Norte	21	5	24%	11%
Total	256	44	17%	17%

Fonte: CAS/DF, 2006; Sedest, 2007.

Elaboração: própria.

Na macrorregião central, os serviços de proteção social especial representam apenas 11% de toda a sua rede socioassistencial, donde se conclui que é a região cujos serviços de alta complexidade são menos representativos dentro dos serviços que opera. Especificamente em relação à rede de proteção social especial de alta complexidade, a macrorregião oeste II é aquela que detém mais serviços de alta complexidade, seguida da macrorregião oeste I e central, respectivamente.

Esse aspecto abordado na Tabela 4 dá uma dimensão acerca do que representa, afinal, a proteção especial de alta complexidade na rede de atendimento existente em cada macrorregião. Isso pode-se constituir em um indicador de que essa ou aquela macrorregião volta-se mais para a oferta de um determinado nível de proteção social. Vê-se que a alta complexidade é mais significativa para o conjunto de serviços da macrorregião oeste I, em que cerca de 30% dos serviços socioassistenciais que opera são desse nível de proteção social.

Assim, podem-se fazer as seguintes afirmações até o momento: do ponto de vista da segregação socioespacial, há uma concentração de serviços da rede de alta complexidade nas áreas intermediárias e escassez de serviços nas áreas periféricas. Do ponto de vista da macrorregião, a macrorregião oeste II detém o maior número de serviços de alta complexidade e se constitui como uma macrorregião só com áreas periféricas, o que pode mostrar uma maior demanda por esses serviços. Verifica-se a inexistência de equipamentos de alta complexidade e de outros níveis de proteção social na macrorregião leste, composta exclusivamente por áreas periféricas. Brasília, que compõe a macrorregião central, é a que

mais detém serviços socioassistenciais, mas a sua rede de atendimento não parece muito interessada na oferta de serviços de proteção de alta complexidade.

Do ponto de vista dos recursos financeiros, o órgão gestor da política de assistência social no Distrito Federal aumentou progressivamente os recursos destinados às entidades de assistência social ao longo dos anos de 2004, 2005 e 2006, conforme mostra a Tabela 5.

Tabela 5

Recursos públicos repassados pela Sedest à rede de proteção social especial de alta complexidade conveniada do Distrito Federal – 2004-06

Macrorregiões	Receitas de 2004 (R\$)	Receitas de 2005 (R\$)	Var 2004-2005 (%)	Receitas de 2006 (R\$)	Var 2005-2006 (%)
Leste	-	-	-	-	-
Sul	-	-	-	-	-
Sudoeste	486.838,25	573.925,77	17,90	589.305,75	
Norte	536.309,58	808.421,29	49,90	792.780,39	-1,90
Central	733.551,00	666.344,77		770.631,88	
Oeste I	858.053,51	1.050.395,59	22,40	1.205.540,35	14,80
Oeste II	1.268.780,34	1.799.760,22	41,80	1.912.445,05	
Total	3.883.532,68	4.898.847,64	26,10	5.270.703,42	7,60

Fonte: MPDFT, 2007.

Elaboração: própria.

Nota: não há receitas totais das macrorregiões sul e leste, pois não há entidades de assistência social conveniadas nessas regiões.

A Tabela 5 mostra que a macrorregião oeste II foi a área urbana que mais recebeu investimentos estatais quanto à proteção de alta complexidade nos anos de 2005, 2006 e 2007. Além disso, pode-se observar que a macrorregião sul, embora tenha entidades de alta complexidade não possui nenhuma conveniada à Sedest. É possível verificar que de 2004 para 2005 houve um aumento no repasse de recursos para todas as macrorregiões, exceto para a macrorregião central, que registrou uma queda de -9,2 % em relação ao percentual do ano anterior.

A macrorregião norte foi a que teve um maior aumento no volume de recursos de 2004 para 2005, com uma variação de 49,9% de um ano para o outro. A macrorregião oeste II foi a segunda com a maior variação no que tange ao aumento dos recursos de 2004 para 2005. Isso mostra que a macrorregião cuja a população possui a renda mais baixa do Distrito Federal tem recebido mais recursos estatais durante os últimos três anos.

No entanto, a Tabela 5 não contempla dados sobre os recursos da Sedest repassados às Unidades de Alta Complexidade entre 2004 e 2006. A pesquisadora não conseguiu obter dados sobre os recursos repassados às UAC's nesses anos, de modo que, infelizmente, não se

chegou a esse nível de detalhamento. Isso se deve ao fato de que, como a política nacional de assistência social foi aprovada em 2004, nesse período, não era feito o detalhamento dos recursos financeiros por nível de proteção social, que dirá por Unidade de Alta Complexidade. Na VII Conferência de Assistência Social foi apresentado o orçamento da Sedest referente ao ano de 2007 e no que tange à alta complexidade não foi possível destrinchar cada recurso para cada unidade de alta complexidade.

4.3 As peculiaridades de Brasília que incidem sobre a demanda pelos serviços de alta complexidade nesse território: o caso dos migrantes

Diante da realidade da distribuição dos serviços de alta complexidade, questiona-se a proveniência da demanda atendida por esses serviços²¹. Afinal, de onde vem quem utiliza os equipamentos do Sistema Único de Assistência Social abrangidos por esse nível de complexidade no Distrito Federal? Essa intrigante pergunta corresponde à proposta inicial do presente trabalho. Contudo, detectou-se que para essa pergunta ainda não existem respostas suficientemente claras.

O órgão gestor da política de assistência social no Distrito Federal não possui o mapeamento dessa demanda atendida por toda a rede de alta complexidade no Distrito Federal e nem mesmo algumas unidades de provisão dessa proteção social sabem apontar de imediato o número de usuários atendidos e as características dos usuários que atendem no que tange às suas particularidades e, de modo especial, no que refere a sua proveniência.

Em visita às instituições, procurou-se levantar informações sobre a demanda das unidades visitadas. Verificou-se que em muitos casos o dado existente é sobre a naturalidade dos usuários atendidos, mas não se sabe de onde vieram no que tange ao aglomerado urbano em que residiam no Distrito Federal antes de irem para a instituição. Então, a possibilidade de se levantar essa informação decresce na medida em que as entidades não registram essa informação, tida como relevante para se pensar a atuação da política de assistência social com base na perspectiva da territorialização.

Ademais, a pesquisa mostrou a existência de usuários que estavam em situação de rua e que foram encaminhados para essas entidades de alta complexidade. Nesses casos, torna-se também difícil a verificação da área urbana em que viviam, devido ao fato de que esses

²¹ Os usuários atendidos pelos equipamentos de alta complexidade serão considerados aqui como a *demand* por esses serviços. Poderia-se falar na demanda atendida pelos serviços de alta complexidade e aquela não absorvida por esses equipamentos. Para esse trabalho, será considerada apenas a demanda atendida.

indivíduos nem sempre estão vinculados a uma região específica do Distrito Federal. No entanto, admite-se aqui a necessidade de se registrar, se possível, o local em que cada indivíduo atendido em determinada instituição foi acolhido anteriormente.

Nos casos de usuários encaminhados pelos CREAS's, por exemplo, se os equipamentos de alta complexidade registrarem que aquele usuário foi atendido pelo CREAS's daquela região, já seria possível obter alguma informação que fizesse referência ao território do Distrito Federal. Talvez nos casos de crianças e adolescentes em equipamentos de alta complexidade, a informação sobre a proveniência dessa demanda nos abrigos poderia ser viabilizada pela Vara da Infância e da Juventude mediante consulta processual.

Vale dizer que houve casos em que não foi possível identificar essa demanda não pela impossibilidade de se chegar a essa informação, mas pela ausência de profissional disponível para fazer esse levantamento para a pesquisadora. Isso revelou também uma carência de profissionais e uma rotina de trabalho exaustiva. Produzir estatísticas sobre os demandatários dos serviços prestados é importante para que a entidade saiba qual o público que atende, de onde eles vêm. Disso seria possível extrair informações como, por exemplo, se a maioria dos usuários atendidos são daquela comunidade, uma vez que a garantia da convivência familiar e comunitária pressupõe uma proximidade das unidades de provisão de alta complexidade com a comunidade de origem.

A pesquisadora, todavia, não teve condições de fazer pessoalmente esse levantamento devido ao cronograma de realização do trabalho e porque, mesmo que isso fosse possível, ainda assim demandaria a atenção os profissionais das entidades para disponibilizarem os prontuários e/ou relatórios dos usuários. Ademais, a realização de pesquisa com base documental pela pesquisadora poderia exigir a necessidade de autorização, por exemplo, à Vara da Infância e da Juventude nos casos de abrigo por ter que se proceder à leitura de informações sobre as crianças e adolescentes.

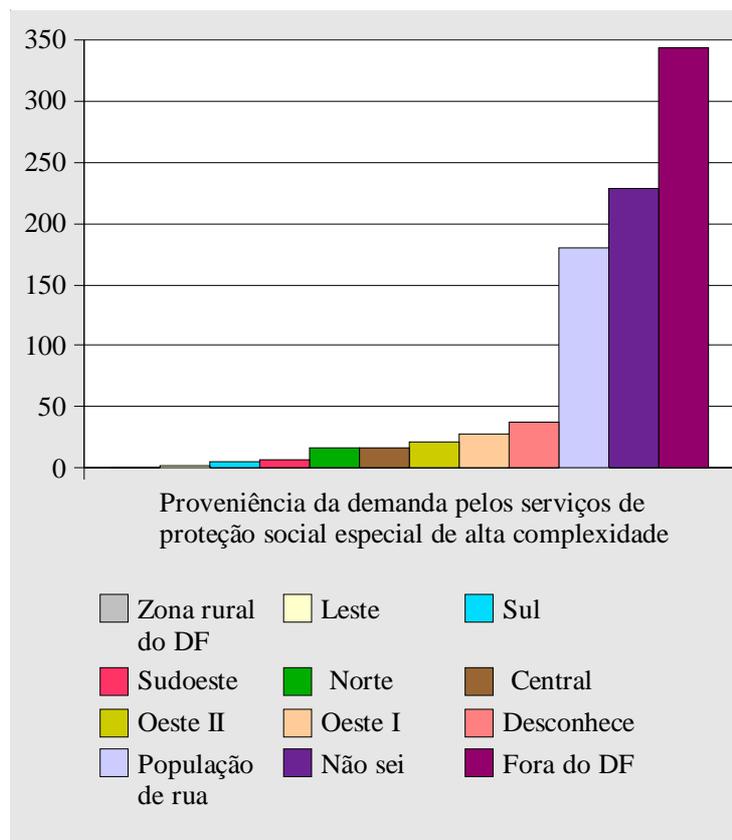
Todavia, conseguiu-se chegar à proveniência de 81% da demanda atendida pelas 14 entidades visitadas. Contudo, é importante dizer que houve unidades, dentre essa porcentagem apontada, que disseram, com segurança, a proveniência de sua demanda e aquelas que apresentaram uma margem de onde devem vir a demanda atendida. Um exemplo disso, é o caso do Albergue Conviver, em que as informações sobre a demanda da unidade até o momento não foram sistematizadas e os dados apontados foram aproximados a partir da experiência da diretora.

No entanto, as informações obtidas trazem uma idéia da demanda atendida por esses equipamentos, ainda que essa informação seja válida apenas para a amostra visitada, uma vez

que não se sabe o total geral de todas as pessoas atendidas em todos os equipamentos de alta complexidade do Distrito Federal. O Gráfico 4 permite visualizar a realidade apontada pelos trabalhadores da assistência social dos equipamentos do SUAS visitados.

Gráfico 4

Proveniência da demanda atendida pela rede de proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal – 2007



Fonte: informações prestadas pela rede socioassistencial visitada.
Elaboração: própria.
Data de Verificação: Out/2007.

Entre as 14 entidades visitadas, observou-se que 3 entidades de assistência social atendem a pessoas migrantes com demandas por serviços de saúde. Também uma Unidade de Alta Complexidade, o Albergue Conviver, recebe encaminhamentos de hospitais com essa finalidade de acolherem usuários que serão atendidos nos serviços de saúde da Rede Pública Hospitalar do Distrito Federal. Isso mostra que a assistência social precisa discutir sobre esse atendimento realizado, que se constitui em um campo de intervenção dessa política no Distrito Federal dada a necessidade de proteção integral a esses indivíduos.

A pesquisa revelou que maior parte dos usuários dos serviços de alta complexidade advém de outros estados do país. Referem-se a usuários que vêm para Brasília, a fim de

realizarem tratamento de saúde em hospitais como os da Rede Sarah Kubstichek, Hospital de Base de Brasília, Hospital Universitário de Brasília, entre outros. Essa informação levantada chamou a atenção pelo fato de registrar a realidade de que os equipamentos de assistência social no Distrito Federal encontram-se em uma estreita relação com a política de saúde, por acolherem esses pacientes.

A Política Nacional de Assistência Social não fala a respeito de uma modalidade de atendimento para migrantes, sendo que foi incluído no universo da alta complexidade nessa pesquisa por se tratar também de uma demanda de proteção social. Esse fluxo de pessoas vindas de outros estados para Brasília traz implicações na condução da referida política no Distrito Federal. Essas implicações, porém, atingem não só a política de assistência social, mas também a política de saúde no Distrito Federal.

A pesquisa identificou que os equipamentos de alta complexidade absorvem uma demanda de usuários vindos do Entorno de Brasília. Não se sabe ao certo o número desses usuários, como também não se sabe ao certo a proveniência da demanda do Distrito Federal. Em visita a uma entidade de assistência social, foi possível constatar esse atendimento feito a moradores do Entorno:

O Entorno abarca também os nossos cuidados. A gente tem aqui muitos pais de crianças aqui que moram no Entorno. As nossas crianças abrigadas, os pais moram em Águas Lindas, que é Goiás. [...] Nós também estamos abrigando crianças que são do Entorno. Por quê? Porque, às vezes, essa família vem como pedinte para a nossa cidade e aí coloca as crianças em situação de risco. [...] Então, nós também estamos sofrendo com essa história. E acreditamos que toda a rede de atendimento sofra também (Profissional nº 01).

Essa entrevista mostra que a questão urbana perpassa a intervenção das políticas públicas. Discutir a cidade em que se atua é necessário para compreender a relação mais abrangente em que se situam os usuários dos serviços socioassistenciais. Como foi visto no Capítulo III, desde a criação de Brasília, observa-se um crescimento populacional nessa cidade (PAVIANI *et al*, 1985). Na relação centro-periferia pode-se dizer que Brasília é um pólo central de convergência não só na busca por melhores condições de vida como também por outros serviços como os de saúde.

É preciso que as autoridades competentes se atentem para isso, para que Brasília não comprometa ainda mais a oferta de serviços públicos. No caso de pessoas que vêm por causa dos serviços de saúde são reveladas também as desigualdades existentes entre as regiões do país, pois se buscam atendimento em Brasília provavelmente é porque não o encontram em suas cidades de origem.

O atendimento nesses equipamentos do SUAS de alta complexidade é bastante

rotativo, de modo que, anualmente, passam centenas de pessoas nessas entidades. Costumam ficar, em média, 15 dias nos equipamentos da assistência social, mas esse prazo costuma se estender, visto que há casos em que o usuário necessita de mais tempo para continuar o tratamento. Além disso, devido à demora na marcação de consultas, os usuários retornam às cidades de origem e depois, quando se aproxima a data da consulta, retornam a essas entidades do Distrito Federal.

O Albergue Conviver, que é o único que atende ao mesmo tempo população de rua e migrantes, o atendimento prestado é de, em regra, 15 dias. Esses usuários podem retornar às suas cidades de origem, se for o caso, com o auxílio da assistência social por meio do pagamento de passagens. Contudo, no caso de permanecerem no Distrito Federal, findo esse prazo não terão onde morar, desde que seja estendido o prazo. Assim, vê-se que há uma necessidade de a política de assistência social articular-se com a política habitacional em âmbito nacional, visto que é preciso pensar no aspecto da moradia, que é uma necessidade humana.

Embora esse não seja o foco do trabalho ora apresentado, vale dizer que esses usuários das entidades de acolhimento integral diversificado são acolhidos juntamente com os seus acompanhantes. Duas entidades apenas não exigem que os usuários venham com acompanhantes. Foram relatados casos de pessoas que acabam tendo que ficar por muito tempo nessas entidades devido ao tratamento e seus acompanhantes acabam por serem prejudicados em seus afazeres cotidianos na cidade de origem. Algumas vezes, isso compromete o próprio sustento da família na região de origem, quando se trata de famílias em que o (a) provedor (a) da casa é o acompanhante.

No entanto, não se sabe a proveniência da demanda de cerca de 229 usuários atendidos, o que poderia alterar a disposição do Gráfico 4. Além disso, vê-se um elevado número de usuários antes em situação de rua que não se sabe apontar de onde vieram. Quando se analisam apenas os usuários provenientes das macrorregiões, nota-se que a maioria da demanda é proveniente da macrorregião oeste I e II. Contudo, admite-se a necessidade de se reavaliar todos os dados, a fim de se obter informações que contemplem todo o espectro de pessoas atendidas por esses equipamentos. No entanto, entende-se que o Gráfico 4 é válido por apontar essa característica do atendimento a usuários vindos de outros estados.

Capítulo V - Identificação dos pontos frágeis da rede de proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal: desafios e ameaças a proposta do Sistema Único de Assistência Social

5.1 A rede primária e secundária na proteção social especial de alta complexidade: conflitos entre o real e o desejável

A proteção social especial de alta complexidade destina-se a situações em que houve o rompimento de vínculos familiares e/ou comunitários. A idéia de fragilização de vínculos familiares, por sua vez, está relacionada às transformações ocorridas no mundo do trabalho, que têm gerado mudanças na organização das famílias, tais quais: a diminuição dos grupos familiares e a sua variedade de arranjos, o empobrecimento das famílias e sua desterritorialização devido a fluxos migratórios. Essas transformações têm corroborado para a fragilização das famílias. Diante disso, a política de assistência social assume a postura de colocar a família como o foco prioritário de sua intervenção (BRASIL, 2004).

No caso da proteção social especial de alta complexidade, admite-se que a família tem um papel ainda mais preponderante, pois a fragilização dos vínculos sociais já está posta. Pode-se dizer que a demanda por esses serviços revela que a proteção social básica em algum momento falhou. A família não foi potencializada e agora apresenta a necessidade de afastamento de indivíduo(s) da sua família. O desafio na oferta de serviços de alta complexidade será, então, o de fortalecer o indivíduo e sua rede primária na perspectiva do empoderamento por meio do fortalecimento do oprimido (FALEIROS, 1997).

Nesse aspecto, cabe retomar a unidade de medida “família referenciada”, adotada pelos CRAS's no âmbito do planejamento de sua intervenção. O termo “família referenciada” refere-se às famílias situadas em áreas de vulnerabilidade social, às famílias em programas sociais e às demais famílias em situação de risco. Além disso, compreende as famílias que eventualmente demandam proteção social, mas que não se situam em agregados territoriais atendidas de modo permanente, bem como crianças e adolescentes em medida provisória de abrigo (BRASIL, 2004).

À assistência social é colocado o papel de viabilizar oportunidades para a emancipação das famílias. O eixo da matricialidade sociofamiliar do SUAS sustenta que o fato de um indivíduo receber algum benefício significa, antes de mais nada, que aquela família de onde ele vem não possui condições de mantê-lo. Isso revela uma fragilidade da própria família

(Ibid., 2004). A partir dessa ótica de compreensão dos benefícios como um indicador das fragilidades familiares, a Tabela 6 apresenta a distribuição dos programas sociais no Distrito Federal por macrorregião.

Tabela 6

A distribuição dos programas sociais no Distrito Federal por macrorregião – 2007

Macrorregiões	Nº de famílias beneficiadas	Nº de pessoas beneficiadas	Cadastro	Cobertura
Central	1.782	8.398	14.265	59%
Oeste I	8.439	36.991	60.247	61%
Sul	12.254	59.807	98.574	61%
Leste	13.447	61.348	91.074	67%
Sudoeste	13.956	64.773	103.084	63%
Norte	17.734	83.220	123.512	67%
Oeste II	35.693	161.295	280.939	57%
Total	103.305	475.832	771.695	62%

Fonte: Pré-Conferências regionais de assistência social do Distrito Federal, 2007.
Elaboração: própria.

A Tabela 6 mostra dados sobre o número de famílias referenciadas atendidas em programas sociais. O órgão gestor da política de assistência social tem sido responsável pela gestão dos benefícios. No Distrito Federal, cada programa social como o Pão e Leite da Solidariedade, o Renda Minha e o Renda Solidariedade possui uma base de dados. A Sedest divulgou que, em 2008, serão unificadas as bases de dados dos programas Renda Solidariedade e do Pró-Família (Pão, Leite e Cesta Básica) com o Cadastro Único. Em 2009 será unificada a base de dados do Renda Minha (PRÉ-CONFERÊNCIAS REGIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL, 2007).

O Cadastro Único dos Programas Sociais foi instituído pelo governo federal com o Decreto 3.877 de 24 de julho de 2001, para identificar as famílias potencialmente beneficiárias dos programas de transferência de renda como o Benefício de Prestação Continuada (BPC), o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, o Agente Jovem, a Bolsa Escola entre outros. Esse Cadastro corresponde a um banco de dados para subsidiar o planejamento das intervenções na área social a partir de um diagnóstico socioeconômico das famílias das diversas regiões do país. O Cadastro Único tem por objetivo se constituir num banco de dados único sobre famílias com renda familiar mensal per capita de até meio salário mínimo (BRASIL, 2007b).

A macrorregião oeste II possui o maior número de famílias, pessoas beneficiadas e pessoas cadastradas em programas sociais, sendo que, do conjunto de famílias cadastradas nesses programas, cerca de 36% das famílias são dessa macrorregião. Ainda assim, essa é a macrorregião que possui a menor cobertura de atendimento, de modo que apenas 57% das pessoas dessa região e cadastradas em programas sociais estão efetivamente incluídas em algum programa. Isso permite afirmar que essa macrorregião possui um número maior de demandatários da assistência social, todos situados em áreas periféricas.

Na macrorregião oeste II está situada a cidade de Ceilândia que, como foi visto no capítulo III, foi uma cidade que traduziu em sua história o processo de segregação socioespacial do Distrito Federal. A Tabela 6 não está detalhada por região administrativa, mas sabe-se que existem, só em Ceilândia, 17.115 famílias beneficiadas em programas sociais, 75.514 pessoas beneficiadas e um cadastro que atinge o número de 147.468 pessoas (PRÉ-CONFERÊNCIAS REGIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL, 2007).

Os dados de famílias em programas sociais revelam um quadro mais geral de famílias que necessitam da assistência social para a satisfação de suas necessidades básicas. Registrar que a macrorregião oeste II é a que mais demanda esses serviços mostra que a fragilização das famílias possui um endereço no Distrito Federal, que coincide com aquele contexto no qual Brasília afastou do centro de sua cidade as famílias de baixa renda.

As macrorregiões sul e sudoeste possuem individualmente uma representação do conjunto de famílias no Cadastro Único de cerca de 13% das famílias cadastradas. As macrorregiões leste e norte possuem, respectivamente, uma representação de 12% e 16% das famílias cadastradas. A macrorregião oeste I representa apenas 8% das famílias cadastradas. A macrorregião central possui o menor índice, de modo que apenas 2% das famílias cadastradas em programas sociais são dessa macrorregião.

Uma vez que a macrorregião central detém, no conjunto das regiões de Brasília, Lago Sul e Lago Norte, a renda mais alta do Distrito Federal, torna-se fácil entender o baixo número de pessoas cadastradas em programas sociais (BRASIL, 2007c). Assim, a Tabela 6 mostra que a demanda por programas sociais encontra-se situada em áreas urbanas com famílias de baixa renda, ou seja, nas áreas segregadas socioespacialmente.

Sobre a demanda por serviços socioassistenciais, Boschetti (2003) diz que a assistência social constitui um campo de permanente conflito na relação com o mundo do trabalho. Isso porque a assistência social possui uma relação inversamente proporcional com o trabalho, na medida em que a garantia do direito ao trabalho diminui a demanda por

serviços assistenciais. Esse fato se dá de maneira contrária quando o direito ao trabalho não é garantido e, portanto, observa-se um aumento dos demandatários pelos serviços da assistência social. Desse modo, a alta demanda na macrorregião oeste II revela uma fragilizada relação da população com o mundo do trabalho, também manifesta no baixo poder aquisitivo dessa região.

Segundo Faleiros (1997), faz-se necessário que a intervenção profissional do assistente social combine mediações de redes primárias e secundárias para o fortalecimento do patrimônio, do poder, da crítica e da autonomia do sujeito. Assim, trazendo para o âmbito da política de assistência social, isso significa dizer que a rede de alta complexidade precisa se envolver com os seus usuários na perspectiva do empoderamento e propiciar condições para que não só esses usuários possam ser potencializados, mas também a rede de relações mais significativas para o seu eu.

Faleiros (1997) mostra a perspectiva de Moreau de que o empoderamento contempla quatro dimensões: defesa do cliente, coletivização, materialização dos problemas sociais e o fortalecimento do cliente²². A defesa do cliente consiste na interação do indivíduo com as organizações burocráticas, de modo que elas possam encorajar os usuários à autodefesa. A coletivização refere-se à proposta de promover práticas para que o indivíduo possa interagir com outros usuários e, a partir dos questionamentos extraídos de um grupo, perceberem que o problema que cada um enfrenta está inserido numa outra gama de relações, o que se visa romper com a compreensão individualista dos problemas sociais.

A materialização dos recursos está relacionada ao papel do assistente social em acompanhar os usuários e redefinir as situações-problema de cada um, a partir de informações sobre os indivíduos tais como a sua inserção no mercado de trabalho, as suas condições de vida, de modo a prestar um apoio aos usuários. A dimensão do fortalecimento refere-se ao compartilhamento de informações e técnicas do profissional na sua relação com os usuários, bem como às iniciativas de agrupá-los a partir do poder de pressão que o assistente social possui (Ibid., 1997).

No Sistema Único de Assistência Social, a Política de Recursos Humanos se constitui como um eixo estruturante para garantir as condições necessárias para se realizar um atendimento na perspectiva do fortalecimento do indivíduo. Nesse sentido, também a rede de atendimento da sociedade civil precisa ser contextualizada, visto que a maior parte dos trabalhadores da assistência social estão na rede socioassistencial privada

²² Não se pretende aqui discutir sobre o termo “cliente”, mas apresentar a perspectiva de Moreau na definição do empoderamento. Diga-se de passagem, o presente trabalho opta pelo termo “usuário”.

(BRASIL, 2005). Diante disso, a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS) apresenta equipes de referência para os serviços prestados pela proteção social básica e especial de média e alta complexidade. Essas equipes devem considerar o número de famílias referenciadas, bem como a peculiaridade do atendimento, em especial nos casos de usuários com demandas específicas²³. Ademais, pressupõe a existência de profissionais efetivos nas entidades para se garantir a continuidade e qualidade do atendimento prestado (BRASIL, 2006).

Quanto à alta complexidade, está presente na NOB-RH/SUAS a proporção de um assistente social e um psicólogo para cada grupo de 20 usuários. Além disso, essa normativa estabelece que essas entidades tenham um coordenador de nível médio ou superior para cada grupo de 20 usuários. A NOB-RH/SUAS determina ainda que haja um cuidador de nível médio e qualificação específica para cada 10 usuários por turno (Ibid., 2006)²⁴.

Essa normativa também fala sobre auxiliar de cuidador, de nível fundamental, que deve ter a cada grupo de 10 usuários por turno. Quanto a cuidador e auxiliar de cuidador, a NOB-RH/SUAS mostra que para cada 1 usuário com demandas específicas a proporção deve ser de 1 profissional (um cuidador e um auxiliar de cuidador) para cada 8 usuários. No caso de 2 usuários com demandas específicas deve ter 1 profissional (um cuidador e um auxiliar de cuidador) para cada 6 usuários atendidos (Ibid., 2006).

Em visita às entidades, foi possível constatar que as duas entidades da macrorregião sul e uma entidade da macrorregião oeste I não possuem assistente social para acompanhar os usuários atendidos na rede de alta complexidade, o que descumpra a NOB-RH/SUAS quanto às equipes mínimas. Trata-se de entidades não-conveniadas à Sedest. Isso compromete a proposta do empoderamento, que supõe a realização de atendimentos por um profissional qualificado, em que insere a intervenção do assistente social. Nos casos de ausência profissionais como assistentes sociais, o trabalho com os usuários e sua rede primária fica inviabilizado, refletindo na qualidade dos serviços prestados.

Porém, quando se analisa a perspectiva do vínculo empregatício das assistentes sociais com as entidades e a proporção das assistentes sociais por usuários atendidos, verifica-se que apenas 3 entidades reúnem essas características. Essas entidades estão situadas nas macrorregiões central, oeste I e oeste II. A UAC Albergue Conviver, ainda que possua 3

²³ Demandas específicas são aquelas relativas a usuários com deficiência, com necessidades específicas de saúde, pessoas soropositivas, crianças com idade inferior a um ano, pessoa idosa com grau de dependência I e II. Porém, NOB-RH/SUAS não conceitua com mais detalhes das *demandas específicas* (BRASIL, 2005).

²⁴ A NOB-RH/SUAS não apresenta informações sobre o curso de qualificação específica, apenas diz que há essa exigência.

assistente sociais, descumpra a proporção do atendimento desse profissional por usuários atendidos. As demais não atendem aos critérios da NOB-RH/SUAS, seja pela falta de vínculo empregatício e/ou pela proporção do atendimento que não cumpre o que está estipulado na referida normativa.

Para se ter uma noção mais detalhada da inserção do profissional de Serviço Social no conjunto das entidades de alta complexidade visitadas, a pesquisa registrou a existência de 13 assistentes sociais: 1 assistente social terceirizada, 3 assistentes sociais voluntárias e 9 assistentes sociais com vínculo empregatício, sendo que 1 delas é cedida da Secretaria de Estado de Educação do DF. Entre as assistentes sociais com vínculo empregatício, 4 delas pertencem ao Regime Jurídico Único (Estatutário) e as demais possuem registro na Carteira de Trabalho e Previdência Social.

Quanto a existência de um profissional de psicologia, as entidades das macrorregiões oeste II e sul têm carência desse profissional no atendimento direto. Não possuem nem mesmo profissionais voluntários para a realização desse atendimento²⁵. Existem 7 psicólogos no conjunto das entidades visitadas, 3 psicólogos com vínculo empregatício e 4 voluntários. Mas apenas uma entidade, situada na macrorregião central possui um profissional de psicologia que atende simultaneamente ao critério de profissional com vínculo empregatício e com a proporção usuário-profissional atendida em conformidade à NOB-RH/SUAS.

Quando se analisa, dentre as entidades visitadas, aquelas que possuem assistente social e psicólogo para um atendimento psicossocial aos usuários, vê-se que 50% delas possuem esses dois profissionais. Referem-se a 5 entidades de assistência social conveniadas à Sedest e às 2 Unidades de Alta Complexidade do órgão gestor²⁶. As duas entidades da macrorregião sul e uma entidade de alta complexidade da macrorregião oeste II são as únicas que não possuem sequer um desses profissionais. No entanto, se fossem consideradas apenas as macrorregiões com assistente social e psicólogos que cumprem a NOB-RH/SUAS no vínculo empregatício e na proporção de atendimento por usuários, se chegaria a apenas 1 entidade de assistência social, localizada na macrorregião central²⁷.

Como foi dito, as práticas de coletivização e o agrupamento dos usuários contribuem

²⁵ Vale dizer que estão sendo desconsiderados os membros da diretoria das entidades de assistência social de alta complexidade. Não foram levantados dados sobre a profissão desses componentes da diretoria.

²⁶ Esse percentual inclui profissionais voluntários das duas profissões, mas não inclui aqueles profissionais que, porventura, componham a diretoria das entidades de assistência social, tendo formação em Serviço Social ou em Psicologia.

²⁷ Ressalva seja feita para o fato de que a única entidade que cumpre a todos os requisitos da NOB-RH/SUAS atende não só os usuários em atendimento de alta complexidade, mas também de média complexidade. O cálculo de proporção usuário-profissional, no entanto, foi feito apenas com base no total de usuários em alta complexidade por profissional.

para o empoderamento dos usuários, na medida em que os indivíduos passam a questionar os problemas em que estão inseridos, situados numa lógica mais abrangente, que foge à noção individualista dos problemas (FALEIROS, 1997). Assim, a inexistência ou a carência de profissionais de Serviço Social e de Psicologia repercute na prestação dos serviços de alta complexidade, que *a priori* devem ser especializados.

Em visita às entidades, apenas 1, da macrorregião norte, disse não prestar um atendimento individualizado e não realizar reuniões em pequenos grupos, de modo que não se identifica oportunidades para o fortalecimento dos usuários. As demais macrorregiões alternaram entre realizar atendimentos em pequenos grupos e/ou prestar um atendimento individualizado, ainda que não seja psicossocial. De todo maneira, verificou-se que os profissionais, ainda que não tenham uma formação especializada, como é o caso de alguns coordenadores, se consideram atentos às dificuldades encontradas pelos usuários. Porém, faz-se necessário dotar essas entidades de alta complexidade de profissionais com nível superior a fim de enriquecer a intervenção dessas unidades de atendimento.

Admite-se a necessidade de detalhar e avaliar as atividades desenvolvidas pelas unidades de provisão da proteção de alta complexidade, o que não foi feito pelo presente trabalho. Observou-se, porém, que há entidades com uma frequência maior de atividades destinadas aos usuários ao longo do ano. Em regra, notou-se que a maioria das atividades promovidas são feitas por voluntários, de maneira esporádica e com caráter mais recreativo do que socioeducativo propriamente. As datas comemorativas como o Dia das Crianças, no caso de abrigos, e o Natal são datas em que costumeiramente as entidades de assistência social conseguem desenvolver atividades com o apoio de voluntários.

Procurou-se verificar o envolvimento dos entrevistados com a política de assistência social. Os mesmos foram interrogados a respeito do Sistema Único de Assistência Social, para saber se conhecem essa proposta ou se ao menos já ouviram falar. Identificou-se que aqueles que conhecem e sabem falar sobre a proposta do SUAS são os profissionais das UAC's e da rede de atendimento conveniada, ainda que, neste último caso, nem sempre as respostas obtidas tenham revelado um conhecimento mais sólido sobre esse assunto.

Cerca de 36% dos entrevistados demonstraram conhecimento sobre o Sistema Único de Assistência Social, de modo que também já participaram e/ou participam dos espaços de deliberação da política de assistência social, que são as conferências de assistência social. Entre as macrorregiões, estão situadas 2 UAC's da macrorregião oeste I, 1 da e 3 entidades situadas cada uma na macrorregião central, 1 da oeste II e 1 da norte.

Em 43% dos casos, os entrevistados já ouviram falar sobre o SUAS, mas não sabem

dizer sobre o que significa essa proposta e/ou já participaram de conferências de assistência social ou a entidade levou um outro representante para esses espaços deliberativos da política. Além disso, 21% dos entrevistados nunca ouviram falar do SUAS. Vale pontuar que nenhum desses são assistentes sociais e são todos da rede de atendimento não conveniada. Nas entrevistas realizadas com assistentes sociais, todas demonstraram saber sobre o assunto, ainda que minimamente em alguns casos.

Esses dados mostram que os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social não se apropriaram ainda do debate em voga sobre essa nova forma de gestão da política de assistência social. Embora nem todos os entrevistados sejam assistentes sociais o recado do SUAS é para todos os profissionais. A NOB-RH/SUAS (2006, p. 39) define que os trabalhadores da assistência social são aqueles que “atuam institucionalmente na política de assistência social, conforme preconizado na LOAS, na PNAS e no SUAS, inclusive quando se tratar de consórcios intermunicipais e entidades e organizações da assistência social”. Diante disso, é preciso capacitar os recursos humanos da assistência social e dar conta do desafio dessa tarefa, dada a proposta do SUAS e a magnitude da oferta de serviços.

Verificou-se que todas as unidades de provisão da proteção de alta complexidade visitadas respeitam a NOB-RH/SUAS no que tange à escolaridade dos coordenadores, que se exige nível médio ou nível superior. Porém, em relação à proporção de usuários por coordenador, apenas 43% das entidades visitadas vão ao encontro da discutida normativa. Especificamente, as macrorregiões que obedecem esse critério são as seguintes: as duas entidades das macrorregião central, duas entidades da macrorregião oeste I, uma entidade da macrorregião oeste II e uma entidade da macrorregião sul.

Em relação a existência de usuários com demandas específicas, a pesquisa revelou uma dificuldade de algumas entidades em dizer o número de usuários com deficiência e nas demais situações de demandas específicas. Essas informações nem sempre são sistematizadas nas entidades, o que mostra a necessidade de as entidades registrarem essas informações, mas sabe-se que precisam de profissionais para isso. Então, os dados levantados sobre o número de demandas específicas foram obtidos, na maioria dos casos, com resgate à memória dos profissionais, que conhecem as características dos usuários, mas não de forma precisa por meio de diagnóstico médico.

Foi constatado que, de toda a rede de alta complexidade, apenas a macrorregião oeste I não possui usuários com demandas específicas. Dentre as 4 unidades visitadas nessa macrorregião, apenas 1 delas possui usuários com demandas específicas de atendimento. Ou seja, 79% das entidades visitadas possuem demandas específicas. Ressalta-se que, entre as 3

entidades que não possuem demandas específicas, duas são UAC's. No Albergue Conviver foi dito que, em casos de demandas específicas, esses usuários são encaminhados para a rede de atendimento conveniada à Sedest, pois não têm estrutura física e técnica para receberem esses usuários²⁸.

Isso mostra um desafio ainda maior à proteção social especial de alta complexidade, visto que além da situação de rompimento de vínculos sociais, esse atendimento prestado lida com usuários com deficiência, doença mental, acamados, entre outros. Ademais, a pesquisa observou que as entidades, de modo geral, não costumam acolher usuários soropositivos e encontram dificuldades também no atendimento a usuários com doença mental. A política de assistência social precisa estar preparada para atender a todos o que dela necessitarem e de acordo com as particularidades que os usuários demandarem.

Vale chamar atenção para o fato de as unidades estatais de alta complexidade não receberem usuários com deficiência. É preciso discutir até que ponto vai a garantia da assistência social a todos que dela necessitarem. Será que a assistência social, de fato, está agindo em prol da proteção social, por exemplo, às crianças abandonadas com deficiência? O que o Estado tem feito por elas? Não se pretende responder essa pergunta nesse trabalho, mas apontar que a assistência social precisa enfrentar a diversidade de situações com que encontra cotidianamente.

Em visita a uma entidade de assistência social que possui um abrigo para crianças com deficiência, foi apresentado o esforço da coordenadora da entidade por uma iniciativa do Estado que efetivamente incluía o atendimento a todos e quaisquer usuários. A história desse abrigo, mais especificamente da Associação de Mães, Protetores, Amigos e Reabilitadores de Excepcionais (AMPARE), está inserida num contexto de crianças com deficiência que encontravam-se em total desamparo da família, da sociedade e do Estado. Trata-se de crianças que estavam abandonadas em hospitais e que a AMPARE tomou a iniciativa de acolhê-las, conforme revela a seguinte fala:

Nós queríamos que eles ficassem, já que precisam ficar no abrigo, mas num abrigo comum, exatamente para favorecer essa questão da inclusão. Mas, em 1994, isso foi impossível [...] Nem nos abrigos ninguém recebia, ninguém se interessou. Então, nós criamos naquela época uma outra modalidade de atendimento, que era o abrigo. A muito contragosto, porque eu não queria ter um abrigo só para crianças com deficiência. E até hoje eu discuto muito isso, eu brigo muito com essa questão, de ter esse abrigo, porque daqui a pouco a gente

²⁸ Sabe-se que cada entidade da rede de atendimento conveniada à Sedest possui uma meta de atendimento, que varia de uma para outra e corresponde ao número máximo de usuários que cada entidade se propõe a atender. A partir dessa meta de atendimento das entidades, recorre-se a equipe responsável pelos convênios da Sedest e verifica-se a possibilidade de encaminhamento em casos de demanda por vagas em uma determinada entidade. Atualmente, essa equipe está situada no Albergue Conviver.

tem abrigo para negro, temos abrigo para amarelo, temos abrigo para isso, abrigo para aquilo, como aqui infelizmente a gente tem (Profissional nº 02).

A fala da entrevistada mostra a dificuldade da garantia da proteção social aos usuários com deficiência em programas de abrigo. Isso revela que a Política de Assistência Social tem, assim, um grande desafio, que é o de garantir a equidade social na sua intervenção. Nesse sentido, Faleiros (1997) aponta que um dos problemas a serem enfrentados pelas políticas sociais é a falta de adequação às diversas situações demandadas.

Com base nas informações obtidas sobre as demandas específicas de cada entidade, com as ressalvas há pouco mencionadas, foram analisadas a proporção de cuidadores por usuários atendidos²⁹. De início, tem-se que a macrorregião sul não possui cuidadores, além de uma entidade da macrorregião central e outra da macrorregião oeste II. Detectou-se que apenas 21% das entidades visitadas que possuem cuidadores cumprem com a NOB-RH/SUAS em relação ao número de cuidadores por usuários. Estão elas na macrorregião oeste I, com duas entidades e uma entidade situada na macrorregião central.

Em relação às ILPI's, a NOB-RH/SUAS acrescenta a necessidade de um profissional para o desenvolvimento de atividades socioculturais e trata sobre profissionais de limpeza, alimentação e lavanderia. Dentre as 4 LPI's visitadas, apenas uma entidade possui um profissional, voluntário, para organizar atividades na instituição. Trata-se de uma ILPI situada na macrorregião sudoeste, que reúne grupos de voluntários para o desenvolvimento de atividades com os idosos. Sobre profissionais para alimentação e cuidados com a higienização, todas as ILPI's atendem à NOB-RH/SUAS.

No que se refere a auxiliares de cuidadores, apenas as duas UAC's visitadas da macrorregião oeste I possuem esse profissional. No entanto, apenas 1 entidade, de toda a amostra visitada, cumpre a NOB-RH/SUAS no que se refere à existência do profissional e ao cumprimento da proporção de auxiliares de cuidadores por usuários. Quanto à escolaridade dos cuidadores, verifica-se que 73% das entidades que possuem cuidadores estão em cumprimento às normativas da NOB-RH/SUAS quanto à escolaridade dos cuidadores. As macrorregiões em desacordo com essa normativa correspondem a uma entidade da macrorregião oeste II e uma outra da macrorregião sudoeste.

Na verdade, as unidades que possuem auxiliares de cuidadores têm em seu quadro de pessoal profissionais de apoio aos agentes sociais, tendo sido considerados aqui como

²⁹ Aquelas entidades que não souberam especificar o número de usuários com demandas específicas, foi contabilizado como se não houvesse usuários com demandas específicas. Além disso, embora a NOB-RH/SUAS fale que o cuidador e auxiliar de cuidador precisam de uma qualificação específica ela não foi considerada na análise por não ser possível chegar a esse nível de detalhamento.

auxiliares de cuidadores. Os profissionais denominados de *agente social* e *mãe social* foram considerados como cuidadores. Consta-se que essas denominações para se referir aos profissionais das entidades visitadas se diferem da NOB-RH/SUAS na maioria dos casos. Entende-se que isso representa um entrave à normatização dos serviços socioassistenciais, porque a linguagem a respeito dos recursos humanos precisa ser uma só.

Do conjunto de entidades visitadas, nenhuma cumpriu todas as exigências da NOB-RH/SUAS no que tange à equipe de referência para o atendimento. No entanto, verificou-se que as entidades de assistência social conveniadas à Sedest obtiveram indicadores melhores em relação à rede de atendimento não conveniada. Do ponto de vista da macrorregião, pode-se dizer que a macrorregião sul é a que reúne os piores indicadores, de modo que encontra-se praticamente toda em desacordo com a normativa em questão. Vale dizer que essa macrorregião não possui nenhuma entidade de assistência social conveniada à Sedest. As entidades dessa macrorregião atenderam apenas aos critérios da escolaridade do coordenador da entidade e da proporção de cuidadores por usuários no caso de uma entidade dessa macrorregião.

Diante das informações detalhadas nos parágrafos anteriores sobre a situação de cumprimento ou não com a NOB-RH/SUAS, viu-se que os melhores indicadores foram na macrorregião central e oeste I, onde a maior parte das exigências dessa normativa foram atendidas. Além disso, houve uma entidade da macrorregião oeste II que também só atendeu ao critério da escolaridade do coordenador.

Dessa forma, vê-se a necessidade de fortalecer essas entidades, visto que também possuem o papel de garantirem a proteção social ao indivíduo. O fato de não serem conveniadas à Sedest não pode torná-las ainda mais precarizadas. É preciso fortalecê-las e não esperar que estejam fortalecidas para depois receberem a atenção e os recursos do Estado. No entanto, é preciso tomar cuidado para que o discurso do fortalecimento da rede socioassistencial privada não signifique transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil. É preciso ampliar a rede de atendimento estatal, sobretudo.

Vale dizer que no que tange à avaliação dos profissionais quanto às condições de trabalho, as UAC's e uma outra entidade conveniada foram as únicas a dizerem que são regulares as condições de trabalho. As demais fizeram uma avaliação positiva das condições de trabalho. As UAC's e a entidade que avaliarem como regulares as condições de trabalho, possivelmente encontram-se com uma sobrecarga de serviços e poucas condições para operarem os serviços. No entanto, a pesquisadora percebeu que esse descontentamento das entrevistadas refletiu também uma postura crítica dos profissionais no sentido de que é

preciso avançar na qualidade do serviço prestado.

Quanto à dimensão da família dos usuários, foi possível constatar que todas unidades de provisão de alta complexidade incentivam a convivência familiar e comunitária. Isso vai ao encontro do foco prioritário às famílias preconizado pela política de assistência social ao mesmo tempo em que revela que essa rede de atendimento considera o papel que a família assume na vida de cada indivíduo. Deixa-se de assumir aquela postura em que as instituições se reconhecem como preferíveis à família, a fim de se voltar para ações que visam o restabelecimento dos vínculos sociais fundados no relacionamento intersubjetivo (FALEIROS, 1997).

A família passa a ser vista como primeiro âmbito da vida em sociedade em que se deva garantir a proteção social. Além disso, a família é tida como mediadora das relações entre os membros da família com o Estado e demais instituições sociais (BRASIL, 2004). Vale salientar, porém, que dizer que a família é também responsável pela proteção social não significa que deva ser obrigada a lidar sozinha com os problemas sociais que as afligem, pois haverá casos em que a necessidade de amparo do Estado será indispensável. Se assim fosse considerado, caminharia-se para a culpabilização da família e não seria atingido o objetivo da assistência social de proteção à família. Fortalecer a família dos usuários da assistência social passa a se apresentar como uma condição necessária para promover o empoderamento dos que procuram a referida política e, especialmente, daqueles que encontram-se em unidades de provisão de alta complexidade.

Todavia, a pesquisa constatou que o trabalho junto às famílias é desafiador pelo fato de que persiste em muitas famílias a idéia de que a instituição é mais apropriada para acolher seus entes queridos do que elas próprias. Nesse tarefa, os profissionais têm chamado as famílias às suas responsabilidades. Na medida em que a família se posiciona à parte do processo de garantia da proteção social, que também lhe compete, fica dificultado o trabalho das redes de atendimento, como mostra as seguintes entrevistas:

A dificuldade maior é a de você conscientizar aquela família: “Ei, a responsabilidade é sua; eu sou provisória. Eu estou cuidando aqui provisoriamente até que você reúna condições”. Elas acham que nós é que temos que cuidar dos meninos ou então não querem mais, porque estão sendo muito bem cuidados (Profissional nº 03).

A gente procura manter esse vínculo da idosa com a família e quando a família começa a se abdicar desse dever dela, aí nós cobramos. Porque a idosa sente falta desse referencial família, ela sente saudade, ela chama, principalmente aquelas que tinham mais convívio. Então, isso é sofrido dentro dela (Profissional nº 04).

Como pode ser visto, a rede de proteção social especial de alta complexidade encontra dificuldade em atuar em um trabalho em conjunto com a família. Apenas uma entidade, situada na macrorregião sudoeste, apontou não encontrar dificuldades para a realização desse trabalho, sendo que os únicos empecilhos se devem a questões referentes à conciliação de horários entre a família e a instituição para a realização de atividades. De modo geral, cerca de 57% das entidades visitadas, além de incentivarem a convivência familiar e comunitária, realizam um acompanhamento social às famílias, cada qual com as suas limitações particulares.

Do ponto de vista das macrorregiões, observou-se que, para cada macrorregião visitada, há uma entidade de alta complexidade que não realiza acompanhamento social às famílias, salvo a macrorregião sudoeste, em que as duas entidades fazem esse trabalho. Admite-se que nos casos de ausência de acompanhamento das famílias dos usuários atendidos por uma instituição, o potencial de fortalecimento das mesmas será menor. O retorno dos usuários ao convívio familiar, nesses casos, pode não se dar de maneira satisfatória ou nem vir a ocorrer, visto que a família não foi potencializada e amparada pelo Estado nas suas necessidades.

Observou-se que todas as entidades visitadas conveniadas à Sedest, à exceção de uma, fazem um acompanhamento social às famílias. No que tange à rede não conveniada, verificou-se que, também à exceção de uma entidade, todas não realizam esse trabalho, o que mostra que a rede de atendimento não conveniada à Sedest encontra-se mais fragilizada sobre esse aspecto.

Foi entrevistada uma usuária dos serviços socioassistenciais que, até pouco tempo, estava abrigada em uma Unidade de Alta Complexidade, mas que agora encontra-se com a maioria penal e, portanto, fora do abrigo. Na oportunidade, foram relatadas as dificuldades encontradas pela jovem para manter um relacionamento satisfatório com a família enquanto estava abrigada. A história de vida dela é marcada pela violência doméstica, pela drogadição, pela insegurança experimentada na sua região administrativa e pela carência de recursos materiais. Quando lhe foi perguntado sobre a experiência que teve no abrigo, a avaliação da jovem foi a seguinte:

O abrigo era como se fosse uma incubadora. Lá eu me sentia protegida. Mas quando eu voltava para casa eram aqueles problemas de sempre. Lá no abrigo eles incentivavam que a gente fosse visitar os pais aos fins de semana. Mas eu não gostava de ter que passar o fim de semana em casa. Eu preferia ficar no abrigo, lá no abrigo eu tinha tudo (Usuário nº 01).

A fala da entrevistada mostra que ela sentia-se protegida no abrigo, o que indica que o

papel da política de assistência social de garantir a proteção social estava sendo atingido. É interessante observar o termo “incubadora”, utilizado para se referir ao sentimento de amparo social conseguido por intermédio das ações do Estado. Isso é muito satisfatório, pois dá uma dimensão de como o usuário percebe o serviço que lhe está sendo prestado. Entretanto, isso não é uma informação passível de generalização, uma vez que a pesquisa não se voltou para entrevistas a um número representativo de usuários da política de assistência social.

No caso da entrevista apresentada, foi possível verificar a necessidade de realizar um trabalho com a família, visando não apenas potencializar a família para receber aquele ente querido, mas entendendo que todos estão fragilizados e precisam da atenção da assistência social. Não se trata de potencializar a família exclusivamente para receber alguém, mas sobretudo porque a família precisa ser assistida. É por isso que a proteção social básica tem um importante papel de atuar na prevenção de situações de risco, porque uma vez que os vínculos familiares estão rompidos, torna-se mais desafiador para a assistência social fortalecê-los.

Cabe chamar a atenção para o caso de entidades de assistência social de acolhimento integral diversificado, já que esse atendimento prestado não guarda relação com a situação de rompimento de vínculos familiares, mas se trata de atendimentos que demandam a proteção social em caráter integral. Assim, essas perguntas a respeito do incentivo à convivência familiar não se aplicam nesse contexto de oferta de serviços dado que não houve rompimento de vínculos sociais. Mas ainda assim, procurou-se verificar se assistem os acompanhantes daqueles usuários da assistência social que são acolhidos.

5.2 Reflexos da segregação socioespacial do Distrito Federal sobre a intervenção das entidades de alta complexidade: quando o território diz alguma coisa

A pesquisa mostrou também que algumas das entidades que não recebem recursos públicos consideram que, exatamente por serem carentes, necessitam de uma atenção maior do Estado, uma vez que se propõem a executar um trabalho de qualidade, mas as dificuldades as sufocam. Além disso, foi cobrado o papel da Universidade no fortalecimento dessa rede de atendimento, como mostra a entrevista a seguir:

Nós não temos assistentes sociais e não temos condições de pagar [por esse profissional]. Por que a UnB não oferece dois ou três estagiários por ano para a gente? [...] A gente não pode firmar convênio com ninguém, porque a gente não tem o profissional. Isso quer dizer, então, quem tem o profissional, que não precisa do estagiário lá, tem um estagiário. Quem não tem o profissional, não tem o estagiário (Profissional nº 05).

A entrevista supracitada revela a angústia da vice-presidente de uma entidade da macrorregião oeste II, que sente que a própria carência de recursos humanos coloca a entidade numa situação ainda mais precarizada. Fala-se da necessidade de estagiário como uma forma de se mostrar as dificuldades encontradas pela instituição em se conseguir profissionais para realizarem o trabalho demandado³⁰. Fica o alerta para se pensar o papel do órgão gestor frente à rede de atendimento não conveniada, bem como a necessidade de se discutir o papel da Universidade na devolução dos conhecimentos adquiridos à sociedade.

Segundo Faleiros (1997, p. 61), o Serviço Social precisa considerar, de maneira prioritária, aqueles que “vivem na periferia das trocas e relações sociais significativas e enriquecedoras, tornando-se mais fragilizados”. Assim, a política de assistência precisa identificar aqueles que encontram-se em desvantagem nas relações sociais que estabelecem. Isso se insere na lógica da segregação socioespacial já apresentada no capítulo III, na medida em que se verifica que o sistema capitalista territorializa a pobreza em espaços desprovidos de condições para a garantia das necessidades básicas dos indivíduos.

Faz-se necessário considerar que a política de assistência social não possui um fim em si mesma, mas se constitui como uma “porta de entrada” para a garantia dos direitos socioassistenciais. Desse modo, enquanto essa política for vista como porta de saída dos usuários por ela atendidos, estará fadada ao fracasso³¹. Não será a assistência social que resolverá todas as demandas apresentadas por seus usuários, mas a sua intersectorialidade com as demais políticas sociais que potencializará o atendimento integral aos demandatários da assistência social. Ressalta-se que no capitalismo sempre haverá a necessidade de proteção social, pois se trata de um modo de produção em que as oportunidades de se inserir no mercado de trabalho são desiguais, diferentemente do que diz o discurso neoliberal.

Sobre o aspecto da utilização de equipamentos de uso coletivo da comunidade pelas unidades de provisão da alta complexidade para finalidades socioculturais, a fim de se verificar a relação estabelecida com a comunidade obteve-se os seguintes dados: 50% das entidades de alta complexidade utilizam os espaços da comunidade para a realização de atividades socioculturais e a outra metade que não faz uso desses equipamentos. As que não utilizam os espaços da comunidade são as 2 entidades das macrorregiões central, 2 da oeste II,

³⁰ Não se pretende aqui fazer uma discussão sobre as diretrizes do estágio supervisionado em Serviço Social, mas apenas mostrar que a sociedade quer poder contar com a Universidade na garantia dos direitos socioassistenciais.

³¹ O termo “porta de entrada” foi utilizado na apresentação feita pelo ex-Secretário Nacional de Assistência Social, Oswaldo Russo, na pré-conferência de assistência social ocorrida em Planaltina em setembro de 2007.

2 oeste I e 1 entidade da macrorregião norte.

As entidades da macrorregião central justificaram a falta de utilização de espaços da comunidade pelo fato de atenderem a usuários que apresentam problemas de saúde. Já no caso da macrorregião oeste II, o motivo apresentado pela entidade foi a escassez de espaços de lazer na comunidade, que não possui, por exemplo, um cinema em localidades próximas. Cerca de 71% das entidades consideram insatisfatórias as opções de lazer em sua comunidade, o que representa uma porcentagem elevada no conjunto da amostra pesquisada.

No que se refere à convivência comunitária, cerca de 35,7% das unidades de provisão da alta complexidade contam com o envolvimento da vizinhança, bem como realizam atividades socioculturais no âmbito da comunidade. Isso favorece o fortalecimento dos vínculos comunitários, preconizado na Política de Assistência Social como um dos objetivos da oferta de serviços de alta complexidade. Pode-se dizer os equipamentos do SUAS que têm essas características apresentam um potencial elevado de garantir o fortalecimento desses vínculos comunitários.

Além disso, também um percentual de aproximadamente 35,7% das entidades possui ou uma vizinhança participativa ou uma interação com a comunidade por meio da utilização de equipamentos de uso coletivo. Cerca de 28% das entidades de alta complexidade não estabelecem nenhum vínculo com a comunidade, ou seja, não vão até a comunidade por meio de espaços para atividades socioculturais circunvizinhos e nem contam com a participação da comunidade em suas rotina diária. Se não é percebida a manutenção de vínculos entre a entidade de assistência social e a comunidade, certamente a dimensão da garantia à convivência comunitária aos usuários e do fortalecimento desses vínculos será comprometida.

A macrorregião sul possui uma entidade de alta complexidade que não estabelece vínculo algum com a comunidade onde se situa, e a macrorregião oeste II é a única em que as duas entidades de alta complexidade não contam com uma vizinhança participativa. Além disso, as entidades desta macrorregião também alegaram não utilizarem espaços da comunidade para o desenvolvimento de atividades socioculturais, por acharem a comunidade é deficitária nesse sentido, como já foi dito.

Uma das entidades visitadas na macrorregião oeste II presta acolhimento integral diversificado e a outra se trata de um abrigo. No segundo caso, foi dito que a comunidade é muito carente, e acreditam ser esse o motivo do pouco envolvimento com o abrigo em questão, conforme se observa na fala a seguir:

A comunidade é muito carente. Eles podem até terem boa vontade, são gente boa...[...] É muito carente a comunidade daqui. [...] A gente ainda ajuda. [...] Até bazar a gente faz aqui. Comprar peças a R\$ 1,00 para eles é ótimo. A gente está

ajudando o abrigo, porque é uma forma de entrar dinheiro para a gente e estamos ajudando a comunidade. Com isso eles se vestem, arrumam a casa deles...Então, a gente acaba ajudando mesmo a comunidade (Profissional nº 05).

Como se pode observar, o fato de a comunidade ser muito carente faz com que seja criada uma relação de solidariedade entre a comunidade e o abrigo. Nessa relação ambos se beneficiam. No entanto, essa mesma entidade alegou, em outro momento, que quando são realizados almoços e outras atividades para angariar fundos para o abrigo e serem estreitados os laços comunitários, há uma dificuldade em contar com a participação da comunidade. A entrevista retrata ainda a situação de precariedade da população vizinha à entidade, que se veste com as roupas vendidas nos bazares promovidos.

Em algumas entrevistas foram feitas perguntas em que se questionava se o fato de uma entidade de assistência social estar situada numa área mais próxima ao Plano Piloto influenciava em sua capacidade de receber recursos financeiros. Quatro entidades, além desse abrigo acima mencionado, disseram que o poder aquisitivo da comunidade influencia na capacidade de a entidade auferir uma quantia satisfatória desses recursos, conforme mostra a seguinte entrevista:

Existem pessoas que não vão a instituições mais distantes. O Núcleo Bandeirante é uma área muito perto do Plano Piloto, né? Onde tem a população em que, a princípio, os recursos sociais são melhores. Com certeza, o Núcleo Bandeirante é beneficiado. As próprias empresas, às vezes, que recolhem algumas coisas, querem fazer uma doação. Para uma empresa é muito melhor o carro dela vir só até o Núcleo Bandeirante do que ir, por exemplo, a Planaltina, a Brazlândia, que é mais distante. [...] Então, isso faz com que, realmente, a gente tenha mais doações (Profissional nº 01).

Diante dessa entrevista e de outras, observou-se que a segregação socioespacial se manifesta na dificuldade das entidades situadas em áreas periféricas de auferirem um volume maior de recursos financeiros para o desempenho de suas atividades, devido ao baixo poder aquisitivo da comunidade. Além disso, identificou-se um outro fenômeno que retrata o processo de segregação socioespacial no Distrito Federal e inviabiliza a convivência comunitária. Trata-se da particularidade encontrada no Albergue Conviver, UAC do Governo do Distrito Federal.

Foi declarado pela diretora da unidade que a comunidade de Águas Claras luta para retirar esse albergue daquela região. As autoridades competentes, porém, entendem que a posição desse albergue é estratégica para a inclusão social e convivência comunitária dos albergados. Contudo, a comunidade desse aglomerado urbano não está interessada em conviver com pessoas de baixa renda e/ou que estavam em situação de rua, e consideram que a comunidade em que vivem não é um lugar para pessoas com essas características.

Segundo Engels (1979), a classe privilegiada quer manter as suas vistas longe dos despossuídos, o que faz com que as cidades destinem áreas urbanas que se assemelham a um depósito de pessoas empobrecidas e marginalizadas. Diante disso, eis um desafio do atendimento de alta complexidade: garantir a convivência comunitária aos marginalizados atendidos nos equipamentos do SUAS de alta complexidade. Também em entrevista aos coordenadores de CREAS's, foi apontada a dificuldade no trabalho de abordagem de rua:

Além do Estado não dar reta-guarda, você tem a sociedade te cobrando que você tem que fazer uma limpeza [na cidade], só que, ao mesmo tempo, eles respaldam a situação dessas famílias que estão na rua, porque dão cobertor, dão comida (Coordenador nº 01).

De acordo com Castel (1998), existe um significativo número de miseráveis que não encontram espaço na sociedade e são, por vezes, alvo de práticas de caridade, de repressão e das políticas de assistência. O autor sustenta que “o marginal rompeu as ligações com a sua comunidade de origem. É um desafiliado” (Ibid., 1998, p. 58). Dessa forma, a proteção social especial de alta complexidade precisa considerar que está situada num território que, historicamente, vem engendrando práticas que visam repelir para as áreas periféricas as famílias de baixa renda e aqueles tidos por marginais, que sobrevivem nas ruas por meio da mendicância.

Em visita a uma entidade de acolhimento integral diversificado voltada para dependentes químicos, foi possível observar que esse tipo de trabalho encontra muitas dificuldades por sofrer discriminações em face à demanda atendida. Além disso, identificou-se que esse equipamento da assistência social acolhe pessoas em situação de rua que, muitas vezes, procuram a instituição por não terem nada para comer e/ou vestir, como mostra a entrevista que se segue:

Tem muita gente que às vezes vem para instituição, porque não tem um local para morar. [...] Só chegam com a roupa do corpo. [...] Vem aqui, fica aqui 15 dias, fortificou, já está mais forte fisicamente e está já querendo ir embora. [...] Ninguém quer trabalhar com dependente químico. Ninguém aguenta. É pouca gente que agüenta e quer ser voluntário nessa área (Profissional nº 06).

A visita a essa entidade mostrou que a dependência química é uma área de atuação, por vezes, estigmatizada. Poucas são as entidades de assistência social destinadas a esse atendimento no Distrito Federal, apenas 5. Diante disso, vê-se a necessidade de olhar para o leque de possibilidades que se abre quando se fala em garantir a proteção social. Como se pode ver, há uma diversidade de serviços, cada qual com suas peculiaridades e com a semelhança de serem voltados para a necessidade demandada por indivíduos pela proteção social.

Nas pré-conferências regionais de assistência social do Distrito Federal de 2007 foram deliberados, dentro outros aspectos, que a insuficiência de recursos humanos, materiais e financeiros nos serviços socioassistenciais constituiu-se uma das principais dificuldades para a garantia os direitos dos usuários da política de assistência social no Distrito Federal (PRÉ-CONFERÊNCIAS REGIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL, 2007). Desse modo, o trabalho ora apresentado procurou levantar informações sobre os recursos financeiros das entidades de assistência social de alta complexidade.

Na Tabela 5 foi possível visualizar que a macrorregião oeste II foi a que recebeu mais recursos financeiros nos anos de 2004, 2005 e 2006. No entanto, quando se analisa a receita total das entidades da amostra deste trabalho, vê-se que a macrorregião oeste II apresentou em 2005 o menor índice de receitas financeiras. Isso mudou no ano seguinte, como mostra a Tabela 7.

Tabela 7

Receitas totais das entidades de assistência social da proteção social especial de alta complexidade visitadas – 2005-06

Macrorregiões	Receitas de 2005 (R\$)	Receitas de 2006 (R\$)	Var 2005-2006 (%)
Leste	-	-	-
Oeste II	1.011.539,27	1.191.118,07	17,8
Central	1.049.882,09	828.615,37	-21,1
Oeste I	1.083.151,02	997.229,43	-7,9
Sul	1.091.887,74	1.958.769,84	79,4
Norte	1.347.840,94	1.610.787,45	19,5
Sudoeste	1.779.927,86	1.904.846,11	7,0
Total	6.352.689,65	7.300.248,20	15,3

Fonte: MPDFT, 2007.

Elaboração: própria.

Nota: as receitas totais de cada macrorregião correspondem à soma das receitas das duas entidades de assistência social visitadas. Os valores que constam na macrorregião sul se refere apenas a uma entidade, pois a outra não não prestou contas ao MPDFT em 2006.

A Tabela 7 mostra que, de modo geral, houve um aumento no percentual dos recursos financeiros das entidades de assistência social. O aumento dos recursos financeiros de 2005 para 2006, repassados pela Sedest à macrorregião oeste II e apresentados na Tabela 5, parece ter sido o motivo pelo qual se observa um aumento de 17,8% das receitas de 2005 dessa macrorregião. Quanto à macrorregião central, observa-se uma variação negativa de 21,1% em

2006 em relação aos recursos financeiros auferidos no ano anterior.

A macrorregião sudoeste foi a que registrou o maior número de receitas em 2005, mas isso também se deve ao fato de que as duas entidades visitadas são conveniadas à Sedest. Nessa macrorregião não havia entidades de alta complexidade não conveniadas ao órgão gestor. Além disso, as entidades dessa macrorregião possuem uma mantenedora, a Comunhão Espírita de Brasília, que destina recursos financeiros para essas entidades.

Vale dizer que esses dados se referem aos valores arrecadados pelas instituições como um todo. Pretendia-se, inicialmente, identificar quais eram os recursos destinados exclusivamente à alta complexidade nos casos de entidades que atuam na proteção social básica e especial. No entanto, isso não foi possível dada à ausência de especificações na prestação de contas das entidades sobre as receitas e despesas exclusivas de cada nível de proteção social³². Além disso, há casos de entidades que possuem mais de uma filial, seja no Distrito Federal ou em outras regiões do país. Nesses casos, não foi possível saber o valor específico gasto no Distrito Federal na entidade de alta complexidade visitada.

Ademais, ressalta-se houve dificuldades em tomar conhecimento dos recursos financeiros dessas entidades, uma vez que poucas delas souberam passar essa informação. Não fosse as informações transmitidas pela Promotoria de Fundações e Entidades de Interesse Social do MPDFT, não seria possível chegar aos dados aqui apresentados.

Nos casos das entidades conveniadas à Sedest, é possível identificar que os recursos destinados a uma entidade conveniada da macrorregião oeste II, visitada pela pesquisadora, correspondeu de forma significativa ao volume de sua receita total nos anos de 2005 e 2006. A Tabela 8 mostra o percentual que o valor dos convênios representa nas receitas totais das entidades visitadas.

³² Entre as entidades com mais de uma modalidade de atendimento, apenas 1 tinha o detalhamento do que foi arrecadado e gasto exclusivamente com a proteção de alta complexidade.

Tabela 8**Representatividade dos recursos financeiros repassados pela Sedest à rede conveniada de alta complexidade nas receitas totais dessas entidades – 2005-06**

Macrorregião	Receitas de 2005 (R\$)	Representatividade do convênio na receita de 2005	Receitas de 2006 (R\$)	Representatividade do convênio na receita de 2006
Sudoeste B	690.933,72	24%	739.094,65	22%
Oeste II	954.145,19	81%	1.078.296,48	80%
Norte	1.127.694,33	57%	1.388.008,46	44%

Fonte: MPDFT, 2007.

Elaboração: própria.

Nota: na macrorregião sudoeste foram visitadas duas entidades de assistência social. Por esse motivo, essa macrorregião foi discriminada em “A” e “B”.

A Tabela 8 revela que 81% da receita total de 2005 de uma entidade conveniada da macrorregião oeste II foi proveniente do convênio estabelecido com a Sedest, e 80% em 2006. Os valores das receitas totais durante dois anos consecutivos apontam que essa entidade de assistência social se manteve durante o ano com o valor do convênio, não tendo conseguido ir muito além disso nas suas receitas.

Nota-se, porém, que em 2006 essa entidade de alta complexidade obteve a maior receita total. Diga-se de passagem, essa entidade possui convênio nos três níveis de complexidade: básica, especial e de alta complexidade, pois atende a diversas demandas. A entidade de assistência social da macrorregião oeste I obteve os piores resultados nos anos de 2005 e 2006.

Avaliou-se o aspecto da eficiência dessas entidades a partir do resultado do exercício de 2005 e 2006, feito com base no cálculo das receitas totais subtraídas as despesas totais de cada ano. De modo geral, observou-se que as entidades de assistência social conveniada ou não à Sedest apresentaram resultados que indicam a utilização adequada dos recursos financeiros. Constatou-se que, em 2005, das 6 entidades conveniadas, 5 foram eficientes. Em 2006, 4 foram eficientes. Quanto à rede não conveniada, todas foram eficientes, de modo que suas despesas totais foram inferiores as suas receitas totais.

Por último, verificou-se que toda a rede de alta complexidade visitada consegue garantir os aspectos da proteção integral referentes à alimentação e à higienização dos usuários. Porém, há aquelas que possuem mais dificuldades que outras para atenderem a esses critérios. Além disso, alegaram dispor de recursos materiais de papelaria para o

desenvolvimento de suas atividades. No entanto, não foi possível detalhar os recursos materiais que possuem na sua totalidade. Constatou-se ainda que, com exceção de uma, todas as unidades de alta complexidade visitadas possuem, no mínimo, um carro disponível 24 horas para uso da entidade. A exceção é a Casa de Passagem visitada, que não dispõe de carro no período noturno.

Um dos eixos do SUAS é a Informação, o Monitoramento e a Avaliação e, diante disso, é preciso que essas entidades disponham de condições apropriadas do ponto de vista tecnológico para garantirem uma intervenção mais qualificada. Buscou-se identificar se as unidades de provisão da proteção social de alta complexidade possuem computadores e acesso à Internet. A pesquisadora definiu três classificações para apontar o grau de informatização desses equipamentos do SUAS: pouco informatizado, informatizado e muito informatizado.

Aquelas instituições com até 3 computadores foram definidas como pouco informatizadas, aquelas entre 4 a 6 computadores foram consideradas informatizadas e aquelas com número igual ou superior a 7 computadores foram classificadas como muito informatizadas. Obteve o resultado de que 50% das entidades de alta complexidade são muito informatizadas, 43% são pouco informatizadas e 7% , que representa uma entidade, é informatizada.

A macrorregião central, a macrorregião sudoeste e também a macrorregião oeste II apresentaram os melhores indicadores quanto ao grau de informatização das entidades de alta complexidade. Em relação ao aspecto da Internet, apenas 1 entidade em cada uma das macrorregiões norte, oeste I e leste não dispunha de acesso à Internet no momento da visita.

5.3 Contradições da política de assistência social no Distrito Federal: a ausência de uma rede socioassistencial articulada

Durante todo esse trabalho o termo “rede socioassistencial” foi empregado para se referir ao conjunto de serviços ofertados pelo Estado e pela sociedade civil frente às demandas pela política de assistência social. A perspectiva de “redes”, porém, mais do que um conjunto de serviços, compreende uma articulação entre as diversas instituições, a fim de atender dentro das limitações de cada espaço institucional, as demandas de seus usuários. Essa compreensão de “redes” se insere no que Faleiros (1997) define como redes secundárias, que são aquelas que extrapolam o âmbito das redes primárias – família e comunidade – embora a considerem em sua intervenção.

Uma vez que se faz necessária a existência de uma rede socioassistencial para garantir aos usuários da política de assistência o atendimento às suas demandas, significa que a rede primária encontra-se fragilizada, posto que não conseguiu garantir a proteção social aos seus componentes. Ocorre, porém, que a expectativa depositada na rede secundária nem sempre é contemplada de maneira satisfatória. Há aquelas que operam serviços com excelência e aquelas em que os serviços são de baixa qualidade pela escassez de recursos humanos, financeiros e materiais.

A pesquisa detectou que os serviços de proteção social especial de alta complexidade do Distrito Federal não se organizam como pressupõe o conceito ampliado de rede socioassistencial, de interpenetração dos serviços ofertados na esfera pública e privada. Há entidades de assistência social e unidades de alta complexidade que estão em melhores condições e outras em piores condições em relação ao que propõe a política de assistência social.

Cerca de 57% das unidades de provisão da alta complexidade encontram-se insatisfeitas com os serviços socioassistenciais ofertados pelo Estado. As entidades da macrorregião central e da macrorregião oeste II possuem críticas quanto à presença do Estado, considerada ineficaz em suas áreas de abrangência. Somam-se a essas entidades, 3 da macrorregião oeste I e 1 da macrorregião sul. Observa-se um bom relacionamento com os profissionais dos equipamentos estatais. Contudo, considera-se que o serviço não atende aos propósitos pelo qual foram criados. As entrevistas a seguir corroboram para essa afirmação:

Eu acho que se a gente tivesse essa integração com o CDS...[...] Isso falha, falha. Agora pode estar tendo falha nossa também. [...] Pode ser que por causa do tumulto, terem poucos funcionários, terem que trabalhar muito, pode ser que a gente não vá lá também [no CRAS's]. A gente não tem esse conhecimento que vocês [assistentes sociais] têm, é ou não é? [...] Então, cada um com o seu setor [profissão] resolve, tenta resolver. E a gente não tem isso [integração com o CRAS's] (Profissional nº 05).

Eles [os CRAS's] não ajudam a gente em nada. Eles apenas mandam as pessoas. Eles fazem a parte deles lá, mas eles não ajudam a instituição em nada (Profissional nº 06).

Como se pode observar, há críticas quanto aos serviços socioassistenciais operados pelo Estado. As entrevistas acima citadas, de entidades não conveniadas à Sedest, revelam que inexistente uma articulação dos equipamentos estatais com essas entidades de assistência social. Prevalece um sentimento de que os serviços oferecidos pelo Estado não potencializam o trabalho executado por essas entidades.

Ressalta-se que persiste um trabalho encaminhante na rede socioassistencial do Distrito Federal. Isso é mostrado na segunda entrevista, ao se observar que a relação da

entidade de assistência social com o CRAS's de sua abrangência se estabelece apenas na ocasião em que esse equipamento estatal necessita realizar os seus encaminhamentos. Sabe-se que os encaminhamentos fazem parte do processo de trabalho em Serviço Social, mas a sua prática unilateral não configura um trabalho em redes.

A política de assistência social trata da importância de uma atuação intersetorial, em que outras políticas públicas sejam envolvidas na garantia da proteção social. A pesquisa apontou, porém, que nem mesmo entre a política de assistência social há uma articulação entre a sua rede de atendimento. Dessa forma, é necessário que a rede socioassistencial consiga, antes disso, dar conta de responder pela articulação de suas ações.

É preciso haver uma troca de saberes entre as instituições, de modo que cada uma se beneficie das relações que estabelecem umas com as outras. Não se pretende descartar, contudo, a importância dos encaminhamentos feitos para usuários às instituições, devido ao fato de que os usuários precisam transpor as dificuldades da garantia do acesso aos serviços.

Foi possível identificar que as entidades de assistência social conveniadas à Sedest são mais engajadas com a política de assistência social e possuem os melhores indicadores no que tange aos recursos humanos, materiais e financeiros. As entidades de assistência social não conveniadas ao órgão gestor apresentaram mais dificuldades para realizar suas atividades e pouco ou nenhum engajamento com a política de assistência social. As Unidades de Alta Complexidade têm a potencialidade de serem as mais articuladas com a política de assistência social, mas a pesquisa mostrou uma sobrecarga de serviços para poucos funcionários.

Considerações finais

A pesquisa mostrou que a proposta do Sistema Único de Assistência Social vai ao encontro da perspectiva da universalização da política de assistência social a todos que dela necessitarem. É uma proposta que organiza a proteção social por níveis de complexidade, o que representa uma forma de analisar a proteção social de forma mais sistematizada. Além disso, avança como política pública ao propor, dentre outros aspectos, uma intervenção baseada nas particularidades de cada território brasileiro.

No entanto, falta uma maior fundamentação sobre o que compreende a proteção social básica e especial. O que norteia a definição desses níveis de complexidade corresponde basicamente à existência ou não de vínculos familiares preservados ou rompidos. Entende-se que a dimensão do vínculo social dos usuários é um aspecto importante a ser considerado, mas utilizar apenas essa categorização para dimensionar a atuação da política de assistência social compromete o entendimento da proteção social por níveis de complexidade. Ademais, a pesquisa mostrou que a proteção integral, que compõe o eixo da proteção de alta complexidade, não necessariamente está vinculada a uma situação de rompimento de vínculos sociais como faz supor a definição da política de assistência social.

Definir o básico e complexo no atendimento da assistência social significa ir além de afirmações que só digam que “isso é assim porque é desse jeito”. No momento da pesquisa, observou-se que, quando os profissionais atuantes na política de assistência social vão se referir à proteção de alta complexidade, parecem repetir uma fala em que a única definição que se consegue extrair é aquela contida na política de assistência social. Pergunte o que é a alta complexidade e te dirão que é uma modalidade de atendimento voltada para situação de rompimento de vínculos familiares e /ou comunitários. Mas e o que mais? Não se sabe o que mais, “é isso e pronto”.

Além disso, ao fazer uso de expressões como “tais como”, a política de assistência social não se mostra suficientemente clara. Está correto que não é possível apontar todos os serviços existentes no âmbito da política, mas é preciso caracterizar os serviços correspondentes a cada nível de complexidade. Por mais óbvio que isso pareça, não é. A pesquisa mostrou que nem mesmo algumas entidades de assistência social sabem definir a própria modalidade de atendimento. Faz-se necessário a criação de uma taxonomia para os serviços socioassistenciais, que conceitue pormenorizadamente cada serviço prestado aliado à proteção em que se vincula. O que está posto na Política de Assistência Social precisa ser aprofundado.

Além disso, a visita a entidades de assistência social com diferentes modalidades de atendimento mostrou que as particularidades de cada serviço demandam atenções diferenciadas. O caso, por exemplo, de crianças com deficiência em abrigos se mostra ainda mais desafiador para a política de assistência social do que um abrigo para crianças sem nenhuma demanda específica. Ou ainda, a ausência de equipamentos da assistência social que estejam preparados para atuarem na diversidade de demandas dos usuários se mostra como um desafio para a garantia equânime dos direitos socioassistenciais.

No processo de identificação das entidades de alta complexidade, foi possível verificar que a noção de proteção social é mais difundida em termos da atuação dos CRAS's, COSES's, CREAS's, UAC's e GAE, que são serviços ofertados pelo Estado. Nas conferências de assistência social que a pesquisadora teve a oportunidade de participar, verificou-se que quando se fala em proteção de alta complexidade, tende-se a enfatizar o trabalho das UAC's. O mais interessante, porém, é que a maioria dos serviços de alta complexidade, como de toda a rede socioassistencial do Distrito Federal, são aqueles ofertados pela sociedade civil. As UAC's representam apenas cerca 11% dos serviços de alta complexidade do Distrito Federal.

Foi possível identificar que as UAC's têm uma atuação instrumentalizada pela política de assistência social, mas esse engajamento com a referida política precisa alcançar as ações da sociedade civil. Faz-se necessário fomentar ainda mais o debate sobre o papel da sociedade civil nas ações da política de assistência social, a fim de que não se ignore a realidade dessa rede de atendimento. Sabe-se que as normativas que acompanham o SUAS como a NOB-RH/SUAS normatizam a gestão do trabalho nessa área de intervenção. No entanto, não se pode esperar que uma entidade de assistência social atue dessa ou daquela forma se o Estado não a capacita.

Não dá para dizer, por exemplo, que todas as entidades de assistência precisam ter assistentes sociais se uma entidade não tem condições de contratar esse profissional. Em outras palavras, não dá para exigir uma postura das entidades de assistência social se o Estado não as orienta para isso e nem fornece meios para que essas entidades possam assumir uma postura que vá ao encontro da perspectiva da política de assistência social como um direito social legítimo. Também não se quer dizer que as entidades que não cumprem tais requisitos devam ser interditadas, já que a política de assistência social quer fugir do amadorismo de sua intervenção. O que se impõe é a necessidade fortalecer a rede socioassistencial.

Espera-se que o discurso do fortalecimento dessa rede de atendimento não conduza ao descompromisso do Estado frente à primazia da responsabilidade pela política de assistência social. Além disso, uma outra dificuldade que se impõe à proposta do Sistema Único de

Assistência Social é a existência de inúmeras instituições filantrópicas que não estão sob o controle da assistência social. Ainda que esteja definido na política de assistência social que os programas de abrigo se inserem na proteção de alta complexidade, existem abrigos que não estão inscritos no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. Como garantir, então, que esses abrigos se apropriem do debate sobre o SUAS? Não é tarefa fácil...

Nesse ponto é que urge a necessidade de articulação das políticas públicas. A política de assistência social precisa se comunicar com a política de infância e juventude, porque os abrigos, por exemplo, se situam na proteção de alta complexidade. Unir a experiência de profissionais na área da infância e juventude auxiliará a identificação das particularidades do atendimento destinado a esse público-alvo. Sobre as instituições de longa permanência, por exemplo, é preciso se aliar aos profissionais envolvidos com a política do idoso. Necessita-se que os profissionais de todas as áreas se comuniquem.

Os conselhos se mostram como um caminho para dar início a uma intervenção mais articulada entre as políticas públicas. Faz-se necessário criar uma agenda pública das políticas sociais para se garantir que todas se interpenetrem. Isso porque o usuário da política de assistência social é o mesmo que busca auxílio, por exemplo, nos conselhos tutelares e que vêm aos CRAS's demandar uma cesta básica. É o mesmo que possui problemas de saúde e enfrenta longas esperas para ser atendido num hospital de rede pública, por exemplo.

A peculiaridade da política de assistência social é que ela se envolve com todas as outras políticas, uma vez que ela é procurada por crianças, idosos e pessoas com deficiência, quem historicamente demanda a proteção social. Isso coloca para os trabalhadores da assistência social a necessidade de conhecerem as nuances de cada política social para que não sejam conduzidos a uma prática equivocada. Na abrangência de sua atuação, o desafio maior da assistência social é de se constituir universal.

A pesquisa identificou que a denominação “proteção especial de alta complexidade” é uma expressão desconhecida pela maioria das entidades de assistência social que não se apropriaram do debate do SUAS. Ora, essa forma de se referir a um determinado serviço por nível de proteção social deve ser amplamente utilizada e apropriada pelos profissionais não só do Serviço Social, mas de outras áreas, bem como pela comunidade científica para fortalecer a proposta do Sistema Único de Assistência Social.

Sugere-se ainda que haja em cada entidade de assistência social uma referência em sua entrada de que ali é ofertado um serviço de proteção social de alta complexidade, por exemplo. Assim como existem placas que caracterizam os equipamentos estatais como CRAS's, CREAS's e COSE's, caberia identificar também a rede socioassistencial em sua

totalidade. Isso fortaleceria a assistência social como uma política pública gratuita que se propõe a ser universal.

Dessa forma, a população demandatária teria inclusive maior facilidade para identificar os equipamentos do SUAS. Uma vez que a rede socioassistencial é composta pelo Estado e pela sociedade civil, há que se uniformizar não só as identificações externas dos equipamentos estatais do SUAS, mas também propor uma identificação que caracterize as entidades de assistência social, devidamente inscritas no Conselho de Assistência Social.

Quanto aos objetivos específicos desse trabalho, foi possível identificar que há uma escassez de serviços de alta complexidade nas áreas periféricas e que aquelas entidades de assistência social não conveniadas à Sedest encontram-se mais fragilizadas. O trabalho mostrou que as áreas periféricas possuem não só menos serviços de alta complexidade, mas carecem de serviços de outros níveis de proteção social. A presença do Estado é pequena nas áreas periféricas, ainda que na macrorregião oeste II seja possível verificar algum investimento estatal.

As áreas intermediárias, por sua vez, são as que mais concentram serviços de alta complexidade, sendo que a atuação do Estado encontra-se marcadamente nessas localidades. A macrorregião central se destaca pela quantidade de oferta de serviços de vários níveis de proteção social, mas o fato de a alta complexidade ser pouco representativa no conjunto dos seus serviços, pode revelar um aspecto da segregação socioespacial, na medida que o atendimento a essa demanda é repellido para áreas mais afastadas de Brasília. Isso porque os atendidos nesses equipamentos são pessoas, em geral, marginalizadas, carentes ou comprometidos com a situação de rua.

Do ponto de vista da análise das unidades de provisão da proteção social especial de alta complexidade, verificou-se que a relação das entidades com o órgão gestor foram mais determinantes do que a sua localização geográfica. Nas entidades não conveniadas, falta engajamento com a política de assistência social e faltam recursos financeiros e humanos em maior proporção do que nos demais casos. No entanto, nas macrorregiões com áreas predominantemente periféricas, o aspecto da segregação socioespacial penetra essas entidades de modo que a comunidade em que estão inseridas não lhes fornecem condições favoráveis para garantirem o empoderamento de seus usuários, o que as fragilizam.

Verificou-se ainda que o objetivo de garantir a proteção integral aos usuários em situação de rompimento de vínculos familiares e sociais exige uma qualificação dos trabalhadores da assistência social. Cabe discutir também quais tipos de ações seriam apropriadas para esse tipo de intervenção. Afinal, não basta que as entidades desenvolvam

atividades recreativas junto a seus usuários. Provavelmente, a criação de uma taxonomia dos serviços socioassistenciais contribuirá para desvendar esses nós.

Referências bibliográficas

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. Brasília: Gesst-UnB, 2003.

_____. **Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil**. Brasília: Letras Livres/Editora UnB, 2006.

BRASIL. **Lei nº 8069**, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente.

BRASIL. **Lei nº 8.742**, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a Lei Orgânica de Assistência Social.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente**. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/suas/guia_creas/avisos-e-documentos> Acesso em: 05 out. 2007a.

BRASIL. **Perfil dos Municípios Brasileiros: Assistência Social 2005**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/assistencia_social2005/assistencia_social2005.pdf> Acesso em: 10 out. 2007b.

BRASIL. **Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal: julho de 2007**. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/ped/brs/pedbrs0707.pdf>> Acesso em: 20 set. 2007c.

BRASIL. **Resolução nº 27**, de 24 de fevereiro de 2005. Conselho Nacional de Assistência Social. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).

BRASIL. **Resolução nº 145**, de 15 de outubro de 2004. Conselho Nacional de Assistência Social. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Diário Oficial da União 2004; 28 de outubro de 2004.

BRASIL. **Resolução nº 269**, de 13 de dezembro de 2006. Conselho Nacional de Assistência Social. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Diário Oficial da União 2006; de 26 de dezembro de 2006.

BRASIL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho do Distrito Federal. **Lista e endereços dos CRAS's, CREAS's, COSES's e UAC's**. Disponível em: <www.sedest.df.gov.br> Acesso em: 1 set. 2007d.

BRASIL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Trabalho do Distrito Federal. **Lista de entidades de assistência social conveniadas à Sedest**. Brasília, 2007e.

CASTEL, Robert. Os marginais na história. **Ser Social**, Brasília, n. 03, p. 55-66, jul/dez.1998.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Tradução de Arlene Caetano. Pensamento Crítico. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. 8.v. 344p.

CONFERÊNCIA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL, 7, 2007, Brasília. Compromissos e responsabilidades para assegurar proteção social pelo SUAS. **Anais...**

PRÉ-CONFERÊNCIAS REGIONAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL, 2007, Brasília. Compromissos e responsabilidades para assegurar proteção social pelo SUAS. **Anais...**

CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. **Relação de entidades de assistência social do Distrito Federal**. Última atualização: dezembro de 2006.

CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL. **Resolução normativa nº 05, de 21 de dezembro de 2000**. Dispõe sobre os critérios de entidades e organizações de Assistência Social do Distrito Federal – CAS/DF.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que Controle Social na Política de Assistência Social? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 119-144, nov. 2002.

DEMO, Pedro. **Introdução a Metodologia da Ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DIONNE, Jean; LAVILLE, Christian. **A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas**. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

ENGELS, Friedrich. **Questão da Habitação**. Traduzido pela equipe Aldeia Global. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

FALEIROS, Vicente de Paula. O paradigma da correlação de forças e estratégias de ação em Serviço Social. **Caderno Técnico**, Brasília, SESI-DN, n. 23, p. 20-30. 1996.

_____. **Estratégias em Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1997.

GALLIANO, A. Guilherme. **Introdução a Sociologia**. São Paulo: Harbra, 1981.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Porto Alegre: Artes Médicas Sul Ltda, 2005. 600p.

KOGA, Dirce. Cidades entre territórios de vida e territórios vividos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 22-52, nov. 2002.

MACHADO, Maria Salete Kern; SOUSA, Nair Heloisa Bicalho. **Ceilândia: Mapa da Cidadania – Em rede na defesa dos direitos humanos e na formação do novo profissional do direito**. Brasília: Ministério da Justiça, 1998.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. 1ª Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social. **Cartilha do Terceiro Setor**. Brasília: Assessoria de Comunicação Social do MPDFT, 2006. 41p.

_____. 1ª Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social. **Pareceres contábeis de 2005 e 2006 referentes à prestação de contas das Entidades e Fundações de Interesse Social**. (Análise processual). Data da verificação: out/nov, 2007a.

_____. 1ª Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social. **Prestação de Contas.** Sistema de Controle de Entidades e Fundações (SCEF). Atualizado em: 19/09/2007. 16 p. Data da verificação: out/nov, 2007b.

_____. 1ª Promotoria de Justiça de Tutela de Fundações e Entidades de Interesse Social. **Recursos públicos repassados às Entidades e Fundações de Interesse Social nos anos de 2004, 2005 e 2006.** Data da verificação: out/nov, 2007c.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** São Paulo: Cortez, 2002.

MOREIRA, Mariana Sodré. **A segregação socioespacial do Distrito Federal no pensamento urbano marxista.** 2003. Trabalho de Conclusão de Curso (monografia) – Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2003.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, César Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. O Sistema Único de Assistência Social e a Formação Profissional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 87, p. 167-178. 2006.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília: ideologia e realidade. Espaço urbano em questão.** Brasília: CNPQ, 1985.

_____. A habitação e o desemprego na segregação socioespacial urbana. In: QUINTAS URBANAS DA UNB: PODER E CIDADANIA NAS POLÍTICAS URBANAS, 2., 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB, 2003. Mesa 2. 3 CD-ROM (texto).

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 56, p.77-96, nov. 2002.

RAMOS, M.H.R. Poder local e acumulação. **Praia Vermelha: Estudos de Política e Teoria Social**, Rio de Janeiro, v.1, n. 1, p. 75-122. 1997.

_____. Para o estudo do processo de segregação socioespacial: algumas categorias teóricas. In: QUINTAS URBANAS DA UNB: PODER E CIDADANIA NAS POLÍTICAS URBANAS, 2., 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB, 2003. Mesa 2. 3 CD-ROM (texto).

RODRIGUES, Dione Marques. A periferia está no centro: fundação e permanência da Vila Varjão. In: QUINTAS URBANAS DA UNB: PODER E CIDADANIA NAS POLÍTICAS URBANAS, 2., 2003, Brasília. **Anais...** Brasília: UnB, 2003. Mesa 2. 3 CD-ROM (texto).

SORIANO, Raúl Rojas. **Manual de pesquisa social.** Rio de Janeiro: Vozes, 2004.

SOUZA, Perci Coelho de. Uma crítica francesa acerca do espaço urbano. **Ser Social**, Brasília, n. 17, p. 59-112, jul/dez. 2005.

VASCONCELOS, Ana Maria Nogales. População e Meio Ambiente: reflexão sobre Brasília. In: COLÓQUIO DO PROJETO QUINTAS URBANAS DA UNB: TEORIA DA AÇÃO AMBIENTAL, 1., 2005, Brasília. **Apresentação...**

ZILLY, Berthold. Guetos e Arquipélagos: divisão e degradação do espaço nas megalópoles brasileiras. **Revista Tempo Brasileiro**, Rio de Janeiro, n. 132, p. 117-137, jan/mar. 1998.

Apêndices

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Parcialmente Estruturado

ROTEIRO DE ENTREVISTA

DADOS INICIAIS:

Nome da Entidade de Assistência

Social: _____

Aglomerado urbano em que está situada:

Faixa etária de

atendimento: _____

Nº de usuários atendidos no

momento: _____

Como chegam os

usuários: _____

Atende demanda espontânea: () SIM () NÃO

Disponibilidade de vagas: () SIM/ Nº:____ () NÃO

Atende mais do que a capacidade: () SIM/ Nº:____ () NÃO

Atende homens e mulheres: () SIM () NÃO

Orientação religiosa: () SIM/Qual: () NÃO

A entidade tem convênio com a Sedest: () SIM (X) NÃO

Site e/ou e-mail disponível:

Nº de instalações físicas que a entidade dispõe (prédios, por exemplo): _____

Existem usuários com as seguintes demandas específicas? Se sim, assinala-as e registre a quantidade de usuários.

() Câncer/ Homeopatia/ Nº: ____

() Deficiência/ Nº:____

() Dependência Química/ Nº:____

() HIV/AIDS/ Nº:____

() Crianças com idade inferior a 1 (um) ano/ Nº: ____

() Não existem demandas específicas de usuários na entidade.

PARTE 1 – CARACTERIZAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PROCESSO DE SEGREGAÇÃO socioespacial DO DF

1.1 Sobre a demanda atendida e a localidade de proveniência

1.1.1) Especificar o número de usuários atendidos nos anos de 2005, 2006 e 2007:

Ano	Nº de atendimentos
2005	TOTAL: _____
2006	TOTAL: _____
2007	TOTAL: _____

1.1.2) Colocar na tabela a distribuição do nº de usuários atendidos em 2007 quanto às regiões administrativas/locais os quais são provenientes:

Região Administrativa	Número de Usuários
Fora do DF	
Zona Rural do DF	
Águas Claras	
Areal	
Brazlândia	
Candangolândia	
Ceilândia	
Cruzeiro	
Gama	
Guará	
Lago Norte	
Lago sul	
Núcleo Bandeirante	
Octogonal	
Paranoá	
Planaltina	
Plano Piloto (Asa Norte ou Asa Sul)	
Recanto das Emas	
Riacho Fundo	
Samambaia	
Santa Maria	
São Sebastião	
Sobradinho	
Sudoeste	
Taguatinga	
Outro	

1.2 Sobre a relação profissionais/usuários

1.2.1) Especificar o número de profissionais que trabalhavam na entidade nos anos de 2005, 2006 e 2007 (incluir na total o nº de voluntários, terceirizados e registrados em Carteira de Trabalho e Previdência Social em cada ano):

Ano	Nº de Funcionários
2005	Nº de voluntários responsáveis pela entidade: _____ Nº de voluntários externos que

	atuam entidade: _____ Nº de terceirizados: _____ Nº de registrados em CTPS: ____ TOTAL: _____
2006	Nº de voluntários responsáveis pela entidade: _____ Nº de voluntários externos que atuam entidade: _____ Nº de terceirizados: _____ Nº de registrados em CTPS: ____ TOTAL: _____
2007	Nº de voluntários responsáveis pela entidade: _____ Nº de voluntários externos que atuam entidade: _____ Nº de terceirizados: _____ Nº de registrados em CTPS: ____ TOTAL: _____

1.2.2) Especificar quais e quantos profissionais atuam hoje na entidade, o turno de trabalho, bem como a escolaridade e o vínculo com a entidade (voluntário, terceirizado, registrado em Carteira de Trabalho). Caso se faça necessário, acrescentar os profissionais não mencionados no quadro que fazem parte da entidade visitada.

Profissionais	Qtde.	Turno de Trabalho	Escolaridade	Vínculo	Forma do registro na CTPS
Coordenador					
Assistente Social					
Psicólogo					
Pedagogo					
Profissional de Educação Física					
Mãe Social					
Profissional para o desenvolvimento de atividades socioculturais Especificar: _____					
Médico					
Enfermeira					
Nutricionista					
Administrador					
Profissional de Limpeza					

Profissional de Alimentação					
Profissional de Lavanderia					
Motorista					
Auxiliar de Escritório					
Secretária					

1.3 Sobre a relação eficiência/eficácia

1.3.1) Quais os objetivos da entidade?

1.3.2) Os profissionais da entidade já passaram por alguma capacitação? Quais ? Quando? Com que objetivo?

1.3.3) Quais foram as receitas e as despesas da entidade nos anos de 2005 e 2006?

Ano	RECEITAS (Valor arrecadado)	DESPESAS (valor gasto)
2005		
2006		

1.3.4) As receitas da entidade permitiram o alcance dos objetivos da entidade? Por quê?

1.4 Sobre os recursos físicos/materiais disponíveis na entidade

1.4.1) Assinalar com um "X" as alternativas que correspondem à situação atual da entidade:

SITUAÇÃO	RESPONDA "SIM" OU "NÃO".	
Dispõe de carros à disposição 24 horas;		Qtde:
Dispõe de computadores para a sistematização de informações;		Qtde:
Dispõe de acesso à Internet;		
Dispõe de condições de trabalho satisfatórias para os funcionários;		
Dispõe de materiais de papelaria (lápiz, canetas, resmas de papel, etc) na quantidade que a entidade demanda;		
Dispõe de instalações físicas suficientes para acolher dignamente os usuários;		
Dispõe de instalações físicas que garantem a privacidade dos mesmos (quartos, camas, armários);		
A estrutura física é semelhante a uma residência;		

Possue condições de oferecer no mínimo 3 refeições diárias;		Qtde:
Dispõe de condições para garantir a higienização dos usuários.		

1.5 Sobre a forma como a entidade vê a comunidade em que está inserida

1.5.1) Assinalar com um “X” as alternativas que correspondem aos recursos que a comunidade dispõe à entidade:

SITUAÇÃO	RESPONDA “SIM” OU “NÃO”		
A entidade considera que existem equipamentos coletivos (hospital, escola, lazer, equipamentos da assistência social e outros) em quantidade satisfatória existentes na comunidade onde a entidade está inserida;	Hospital	() SIM	() NÃO () NÃO SEI
	Escola	() SIM	() NÃO () NÃO SEI
	Lazer	() SIM	() NÃO () NÃO SEI
	Equip. da A.S	() SIM	() NÃO () NÃO SEI
	Outros	Especificar: _____	
A entidade faz uso de algum equipamento coletivo disponível na comunidade;		SE SIM, Quais e com que frequência:	
A entidade conta com uma vizinhança com disponibilidade de serviços comunitários.			

1.5.2) Você considera que faz diferença para uma entidade o local onde ela está inserida? Comente.

PARTE 2 – DIMENSÃO DO FORTALECIMENTO DA REDE

2.1 Sobre o envolvimento com a política de assistência social

2.1.1) A entidade já encaminhou algum representante para as Pré-Conferências e Conferências do Distrito Federal de Assistência Social? Em qual (is) ano (s)? Por quê?

2.1.2) Você já ouviu falar sobre o Sistema Único de Assistência Social? Comente sobre a implementação dele na sua comunidade.

2.2 Sobre as atividades desenvolvidas para fortalecer o usuário e a família

2.2.1) Assinalar com um “X” para as alternativas que correspondem às atividades da entidade:

SITUAÇÃO	RESPONDA “SIM” OU “NÃO”
Desenvolve atendimento psicossocial aos usuários;	
Desenvolve acompanhamento social aos usuários;	
Organizam reuniões e grupos	

de discussão e apoio entre os usuários;	
Prestam atendimentos em pequenos grupos.	
Desenvolve atividades junto com a família de origem;	
Realizam acompanhamento social às famílias;	
Incentivam a convivência com a família de origem;	
Realizam visitas domiciliares;	
Possuem registro das famílias;	
Elaboram relatórios sociais.	

2.2.2) Quais as dificuldades encontradas para atender os itens acima?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Não- Estruturado (Usuários)

- Fale sobre a experiência de ter ido/estar no abrigo/albergue.
- Qual a sua avaliação sobre a unidade?

APÊNDICE C - Roteiro de Entrevista Não- Estruturado (CREAS's)

**Fale sobre a proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal.
Qual a sua avaliação sobre a proteção social especial de alta complexidade no Distrito Federal?**