

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL
CAMPUS CERRO LARGO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS

KAREN SZELBRACIKOWSKI

APAES, DIREITOS SOCIAIS E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:
PARTICULARIDADES NO ATENDIMENTO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA
NA REGIÃO DAS MISSÕES/RS

CERRO LARGO

2022

KAREN SZELBRACIKOWSKI

**APAES, DIREITOS SOCIAIS E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:
PARTICULARIDADES NO ATENDIMENTO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA
NA REGIÃO DAS MISSÕES/RS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. Edemar Rotta

CERRO LARGO

2022

Bibliotecas da Universidade Federal da Fronteira Sul - UFFS

Szelbracikowski, Karen
APAES, DIREITOS SOCIAIS E SERVIÇOS
SOCIOASSISTENCIAIS: PARTICULARIDADES NO ATENDIMENTO DAS
PESSOAS COM DEFICIÊNCIA NA REGIÃO DAS MISSÕES/RS / Karen
Szelbracikowski. -- 2022.
166 f.

Orientador: Professor Doutor Edegar Rotta

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da
Fronteira Sul, Programa de Pós-Graduação em
Desenvolvimento e Políticas Públicas, Cerro Largo, RS,
2022.

1. Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais. 2.
Assistência Social. 3. Pessoas com Deficiência. I.
Rotta, Edegar, orient. II. Universidade Federal da
Fronteira Sul. III. Título.

Elaborada pelo sistema de Geração Automática de Ficha de Identificação da Obra pela UFFS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

KAREN SZELBRACIKOWSKI

**APAES, DIREITOS SOCIAIS E SERVIÇOS SOCIOASSISTENCIAIS:
PARTICULARIDADES NO ATENDIMENTO DAS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA
NA REGIÃO DAS MISSÕES/RS**

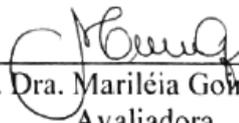
Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), como requisito para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento e Políticas Públicas.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em: 19/08/2022.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Dr. Edemar Rotta – UFFS
Orientador



Prof. Dra. Mariléia Gorn – UNB
Avaliadora



Prof. Dr. Ivann Carlos Lago – UFFS
Avaliador

Ao meu filho Brenno, por ser a razão do meu viver e o meu impulso para que a cada dia eu possa me tornar um ser humano melhor.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é um ato profundo de gratidão por todos os momentos que passei, os quais possibilitaram escrever esta página. É reconhecer a importância das pessoas e dos locais neste processo. Com certeza ainda muitos ficaram de fora destas linhas, mas agradeço de coração a todos que de alguma forma, direta ou indireta, contribuíram para eu estar aqui hoje, e principalmente a Deus pela inteligência e inspirações que me concedeu, sem as quais nada disto seria possível.

Meu muito obrigado à minha família, em especial ao meu filho Brenno, que me acompanhou desde a gestação nas aulas on-line e, após seu nascimento, tive que colocá-lo na escolinha em turno integral para poder estudar. Me perdoe por isso, mas foi necessário! Ao meu companheiro Jonas, pela postura desafiadora da qual exigi uma paciência que nem sempre tinha, delegando-lhe incumbências que precisei deixar de lado para seguir em frente, mas ainda assim não me deixou desistir do meu sonho, eternamente grata por isso! Aos meus pais, Jorge e Ioni, meus maiores incentivadores e torcedores, vocês são e sempre serão a minha fortaleza, obrigado pela paciência e pela ajuda com o Brenno, para que eu pudesse fazer os artigos e assistir às aulas, pois nem sempre podia dar a atenção que precisavam, além de importuná-los com as minhas lamentações, me perdoem. Agradeço também a minha irmã Cristina, pelas valorosas conversas e conselhos, você tornou esta caminhada mais leve. E ao meu querido irmão Adriano, que sempre foi uma inspiração para mim.

Agradeço à UFFS, por me proporcionar este momento, e à dedicação dos funcionários (Juliani) e professores (Sandra, Serli, Edemar, Ivann, Evandro, Livio, Louise e Denise) no momento de pandemia do COVID-19, que os impeliu a dar aulas de forma on-line, um formato diferente do que eram habituados, obrigado por compartilhar seus conhecimentos e empenho em fornecê-lo da melhor maneira possível. Agradeço à professora Dionéia, por toda a atenção no momento de minha inscrição e por tirar minhas dúvidas, porque ser chamada para cursar o mestrado no mesmo dia em que descobri que estava grávida do Brenno gerou uma montanha de dúvidas.

A minha gratidão ao meu querido orientador, professor Edemar Rotta, por todas as vezes que me orientou, e mais que isso aconselhou, não permitindo que eu desistisse do meu sonho e nem desanimasse ante as dificuldades encontradas no caminho entre a maternidade e o mestrado. Obrigada não consegue exprimir toda minha gratidão! Às professoras Serli Genz Bölter e Mariléia Goin, avaliadoras da banca de qualificação da minha dissertação, obrigada por todos os apontamentos e sugestões que fizeram, esse resultado foi possível graças a elas. E

minha gratidão ao querido professor Ivann, que aceitou ser avaliador da defesa da dissertação na impossibilidade da professora Serli.

Agradeço à APAE de São Luiz Gonzaga por ter me escolhido e possibilitar que eu exerça a minha profissão, uma das minhas paixões, e por todo o aprendizado que a prática diária me proporciona. Obrigada por ter participado com essa equipe do XI Congresso Estadual das APAES do Estado do Rio Grande do Sul, em Santa Cruz do Sul, no período de 22 a 24 de julho de 2019, motivação inicial para eu pesquisar essa temática. E meu carinho e gratidão especial a todos os colegas de profissão (Juliana, Fabiana, Ana Luiza, Aline, Jarbas e Lilia) que atuam nas APAES da região das Missões/RS, pela valiosa colaboração neste estudo, pois foi através deles que consegui os dados para a pesquisa, sem os quais os resultados não seriam possíveis.

Meu muito obrigada a todos!

Exclusão e Inclusão. Segregação e integração. Desajustados e excepcionais. Portadores de deficiência e pessoas com deficiência. E Pessoas? Marxismo, positivismo, evolucionismo, etc. (ismos). Com qual deles estamos falando? Ah (ou será há?) conceitos! Conceitos carregados de (pré) conceitos! Mas que (re)tratam as vivências históricas de toda uma população. E mesmo querendo não há como falar nesse assunto sem cair nessa armadilha da língua falada, inventada, (re)produzida. Em meio a tantos termos e um vocabulário tão vasto e criativo ainda faltam palavras para dizer o que de fato elas precisam! Incluídos na sociedade? Todos estamos nela, e não há ela sem nós! Empatia, equidade, igualdade! Qual deles será o melhor e mais preciso? Pensar, pensar e pensar. Analisar, dialogar e criar. Novos rumos, novas ideias, novas soluções. Com (ciência) e sensibilização. Mas o que de fato elas precisam? Só nas contradições existentes hoje, vistas na totalidade de todo o processo histórico é que se poderá vislumbrar a criação de uma nova realidade. Em que o respeito por todos os seres humanos prevaleça em suas diferenças! Mas o que de fato elas precisam? P-A-R-T-I-C-I-P-A-Ç-Ã-O! Direito de poder estar junto em qualquer lugar, em qualquer hora, sem nenhum empecilho, sem nenhum olhar de soslaio. Ao fim e ao cabo, trata-se do que de fato os (seres humanos) precisam! (Karen Szelbrackowski, 2022).

RESUMO

O presente estudo discorre acerca das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES) da Região das Missões/RS e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Este estudo teve como objetivo compreender as contribuições dadas pelo trabalho desenvolvido pelas APAES da Região das Missões/RS na garantia dos direitos sociais às pessoas com deficiência, no âmbito da PNAS. Esta pesquisa é bibliográfica, documental com levantamento de dados, desenvolvida pelo método dialético-crítico, com prisma qualitativo, de natureza aplicada e caráter exploratório, realizada através de questionário eletrônico e da análise de conteúdo. Enfatiza a relação dos direitos sociais das PCDS com a criação das políticas públicas, com foco na política social e com uma delas, a de assistência social, articulando-a com a discussão existente sobre a gênese de criação das APAES. Evidencia a realidade concreta das dez APAES das Missões/RS. Quanto à historicidade, percebe-se que cinco das APAES dessa Região foram criadas antes da promulgação da CF/88, e as outras cinco após esse período. Em termos de estruturas físicas e recursos humanos evidencia-se que a maioria delas possui prédios próprios e os profissionais são contratados, predominantemente, por vínculo celetista, havendo em todas elas assistente social. No tangente aos recursos financeiros dessas APAES, percebe-se que entre as suas principais fontes estão os recursos municipais. Em relação à forma de gestão e controle social percebe-se que participam desse processo profissionais de contabilidade, as diretorias e os conselhos fiscais, dentre outros. No tocante aos serviços socioassistenciais constatou-se que todas elas trabalham com serviços socioassistenciais, ou seja, na área da política de assistência social, enquanto cinco delas são mantenedoras de escolas de educação especial e três delas trabalham oferecendo serviços na área de saúde. Quanto às PCDS, essas APAES atendem, preferencialmente, às intelectuais e múltiplas, mas também às pessoas com deficiências visuais, físicas, auditivas, Síndrome de Down, Transtorno Global do Desenvolvimento. Apesar de todas as contradições encontradas no processo de criação e manutenção dessas entidades, pode-se inferir que as APAES trabalham na perspectiva dos direitos sociais executando serviços socioassistenciais e se apresentam com particularidades no atendimento das pessoas com deficiência na região das Missões/RS.

Palavras-chave: Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais. Organizações da Sociedade Civil. Políticas Públicas. Assistência Social. PCDS.

ABSTRACT

The present study discusses the Associations of Parents and Friends of the Exceptional (APAES) of the Missões/RS Region and the National Social Assistance Policy (PNAS). This study aimed to understand the contributions made by the work developed by the APAES of the Missões/RS Region in guaranteeing the social rights of people with disabilities within the scope of the PNAS. It is a bibliographical and documental research, developed by the dialectical-critical method with a qualitative prism, of an applied nature and exploratory character, carried out through an electronic questionnaire and content analysis. It emphasizes the relationship between the social rights of PCDS and the creation of public policies, with a focus on social policy, and, with one of them, that of social assistance, articulating it with the existing discussion about the genesis of the creation of APAES. It highlights the concrete reality of the ten APAES of the Missões/RS. As for the historicity, it can be seen that five of the APAES in this Region were created before the enactment of CF/88, and the other five after that period. In terms of physical structures and human resources, it is evident that the majority of them have their own buildings and professionals are predominantly hired through a CLT contract, with all of them having a social worker. Regarding the financial resources of these APAES, it can be seen that among their main sources are municipal resources. Regarding the form of management and social control, accounting professionals, boards and fiscal councils, among others, participate in this process. Regarding social assistance services, it was found that all of them work with social assistance services, that is, in the area of social assistance policy, while five of them maintain special education schools and three of them work offering services in the health area. As for PCDS, these APAES serve, preferably, intellectual and multiple, but also people with visual, physical, hearing impairments, Down Syndrome, Global Development Disorder. Despite all the contradictions found in the process of creating and maintaining these entities, it can be inferred that the APAES work from the perspective of social rights performing social assistance services and present themselves with particularities in the care of people with disabilities in the Missões/RS region.

Key words: Associations of Parents and Friends of the Exceptional. Civil Society Organizations. Public policy. Social assistance. PCDS.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Total de PCD e de PCDS Intelectual/Mental na Região das Missões/RS	19
Gráfico 2 – Início do preenchimento do Censo SUAS pelas APAES das Missões/RS	131

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Instrumentos usados na coleta dos dados da pesquisa.....	99
Quadro 2 – Caracterização das APAES da Região das Missões/RS.....	103
Quadro 3 – Estruturas físicas das APAES das Missões/RS.....	109
Quadro 4 – Recursos humanos das APAES das Missões/RS	108
Quadro 5 – Frequência dos repasses financeiros destinados às APAES das Missões/RS	113
Quadro 6 – Valores em Reais recebidos pelas APAES das Missões/RS	117
Quadro 7 – Participação das APAES das Missões/RS nos conselhos de direitos.....	124
Quadro 8 – Composição das diretorias e associados das APAES das Missões/RS	126
Quadro 9 – Programas, projetos e serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES das Missões/RS	129
Quadro 10 – Serviços educacionais ofertados pelas APAES das Missões/RS	132
Quadro 11 – Serviços de saúde oferecidos pelas APAES das Missões/RS	133
Quadro 12 – Quantitativo de PCDS das APAES das Missões/RS.....	137
Quadro 13 – Origem dos usuários e ações realizadas na inserção pelas APAES das Missões/RS	138

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Ofertas de assistência social da Rede APAE	68
Figura 2 – Serviços socioassistenciais ofertados pela Rede APAE	69
Figura 3 – Quantitativo de APAES que oferecem serviços em saúde	70
Figura 4 – Ofertas na área de educação pela Rede APAE	71
Figura 5 – Articulação intersetorial e socioassistencial da Rede APAE	72
Figura 6 – Mapa de localização das APAES da Região das Missões/RS	97

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADGD	Ações de Defesa e Garantia de Direitos
APAES	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
AEE	Atendimento Educacional Especializado
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CAE	Conselho Municipal de Alimentação Escolar
CAEE	Centro de Atendimento Educacional Especializado
CEBAS	Certificação de Entidades Benéficas de Assistência Social
CENTRO POP	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CF	Constituição Federal
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIF	Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CME	Conselho Municipal de Educação
CMS	Conselho Municipal de Saúde
COMDICA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente
CMDPD	Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência
COMPED	Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONADE	Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência
CORDE	Coordenadoria Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
DEPLAN	Departamento de Planejamento Governamental
EJA	Educação para Jovens e Adultos
FEAPAES/RS	Federação das APAES do Estado do Rio Grande do Sul

FEE	Fundação de Economia e Estatística
FENAPAES	Federação Nacional das APAES
FONSEAS	Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IGDSUAS-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social
IGDSUAS-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social
IGD PAB-E	Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Auxílio Brasil
IGD PAB-M	Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Auxílio Brasil
LBI	Lei Brasileira de Inclusão
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MC	Ministério da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
MROSC	Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
OSC	Organizações da Sociedade Civil
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos
PCDS	Pessoas com deficiência
PEATE	Potencial Evocado Auditivo de Tronco Cerebral
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
RMA	Relatório Mensal de Atendimentos
RS	Rio Grande do Sul
SDH	Secretaria de Direitos Humanos
SEPLAG	Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SNPD	Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência
SPMDR	Secretaria de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional

SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UBS	Unidade Básica de Saúde
UCB	Universidade Católica de Brasília
UFFS	Universidade Federal da Fronteira Sul
UNIAPAE	Universidade Corporativa da Rede APAE

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	DIREITOS SOCIAIS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: NAS TRILHAS DA SUA EFETIVAÇÃO	23
2.1	DIREITOS SOCIAIS E AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO	24
2.2	GARANTIA DE DIREITOS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: PASSOS A CAMINHO DO “CUIDADO”	35
3	DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ÀS ASSOCIAÇÕES DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS: UMA LONGA CAMINHADA	42
3.1	POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DA GARANTIA DE DIREITOS...43	
3.2	POLÍTICAS SOCIAIS, POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS APAES	54
3.3	A PNAS: PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E FINANCIAMENTO EM FOCO	78
4	AS APAES DA REGIÃO DAS MISSÕES/RS ENQUANTO INSTRUMENTOS NA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.	94
4.1	ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....	94
4.2	AS APAES DA REGIÃO DAS MISSÕES/RS: RETRATANDO A REALIDADE NA BUSCA PELA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.....	100
4.2.1	O processo histórico de criação das APAES da Região das Missões/RS.....	101
4.2.2	Estrutura física	104
4.2.3	Recursos humanos.....	107
4.2.4	Recursos financeiros.....	112
4.2.5	Gestão financeira e controle social.....	120
4.2.6	Os serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES das Missões/RS.....	127
4.2.7	Os sujeitos atendidos na dimensão de direitos.....	135
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	141
	REFERÊNCIAS	147
	APÊNDICE A – Questionário sobre as APAES da região das Missões/RS.....	1591

1 INTRODUÇÃO

As Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES) são organizações da sociedade civil (OSC) que prestam serviços socioassistenciais de forma planejada, gratuita e permanente às pessoas com deficiência (PCDS), preferencialmente intelectual e múltipla. São entidades de atendimento preponderantes de assistência social, que podem oferecer o Programa de Habilitação e Reabilitação para PCDS, o Serviço de Proteção Social Especial para PCDS, Idosos e suas Famílias, dentre outros nessa política. Com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) as APAES passaram a se integrar ao processo de sua implantação como entidades de atendimento que prestam serviços e desenvolvem programas às PCDS, tornando-se um importante mecanismo na garantia dos seus direitos.

A política de assistência social, no Brasil, possui uma história marcada por avanços e retrocessos. Contudo, o divisor de águas principal é a sua incorporação no campo dos direitos sociais garantidos pela Constituição Federal de 1988, como um dos tripés da seguridade social. Assumindo o caráter universalista nas suas ações e rompendo com a lógica dominante até então das práticas assistencialistas, embasadas no favor e na benesse. Com isso, passou a incluir as pessoas com deficiência como uma das suas demandas, visando à habilitação e reabilitação, bem como a integração na vida comunitária.

Nesse contexto, as APAES passaram a integrar-se à política de assistência social como entidades que prestam serviços socioassistenciais às PCDS. Isto é, se constituem importantes espaços que visam à garantia de direitos para as pessoas com deficiência, e, preponderantemente, o direito à assistência social, dentre tantos outros.

Esta dissertação volta-se para o estudo das APAES como entidades que prestam serviços socioassistenciais às PCDS, no âmbito da PNAS, na perspectiva da garantia de direitos sociais, conforme preconizados pela Constituição Federal de 1988, buscando compreender as contribuições dadas pelo trabalho desenvolvido pelas APAES da Região das Missões/RS na garantia dos direitos sociais às pessoas com deficiência, no âmbito da PNAS.

A Região das Missões/RS é composta por 25 municípios, situados no Noroeste do Rio Grande do Sul, divisa com a Argentina. Nela há a presença de 10 APAES, situadas nos municípios de São Luiz Gonzaga, Caibaté, Bossoroca, Guarani das Missões, Santo Antônio das Missões, Santo Ângelo, São Miguel das Missões, Roque Gonzales, Porto Xavier e Cerro Largo. É importante destacar que algumas dessas unidades recebem pessoas de municípios de seu entorno, gerando uma Rede de atendimento que dá cobertura a 20 municípios da região. Cada unidade da APAE é independente da outra e pode optar por ofertar diferentes serviços de apoio

às políticas públicas de educação ou de saúde, para além da assistência social, definindo o público que atende e os profissionais que contrata. Elas podem atender pessoas com deficiência intelectual e múltipla, deficiência física, visual, auditiva, assim como crianças, adolescentes, adultos ou idosos.

Desse modo, as APAES se inserem como instituições que, desde a sua origem, se preocupam em possibilitar e garantir direitos às PCDS. Mais que isso, lutam e mobilizam a sociedade para que novas leis sejam criadas. Dito de outro modo, significa dizer que as APAES são entidades privadas que exercem funções públicas. Ou seja, prestam serviços gratuitos em diferentes políticas públicas, principalmente quanto à assistência social, como um suporte às administrações públicas espalhadas pelo Brasil, naquelas demandas que estas não conseguem alcançar. E, por conta disso, esta pesquisa buscou responder quais as contribuições dadas pelo trabalho desenvolvido pelas APAES da Região das Missões/RS na garantia dos direitos sociais às pessoas com deficiência, no âmbito da PNAS.

Logo, a pertinência deste estudo consiste em investigar as APAES da Região das Missões/RS no que se refere à PNAS, pois além de produzir novos conhecimentos acerca das características da própria região, possibilitou evidenciar a realidade social vivida pelas pessoas com deficiência em nível local, bem como as características próprias das APAES dessa região no tocante à Política Nacional de Assistência Social. Ademais, relacionou as APAES com a PNAS, o que, por si só, torna-se pertinente, uma vez que a maioria dos estudos produzidos acerca das APAES são, potencialmente, correlacionados à educação especial, saúde da pessoa com deficiência, mercado de trabalho, entre outros.

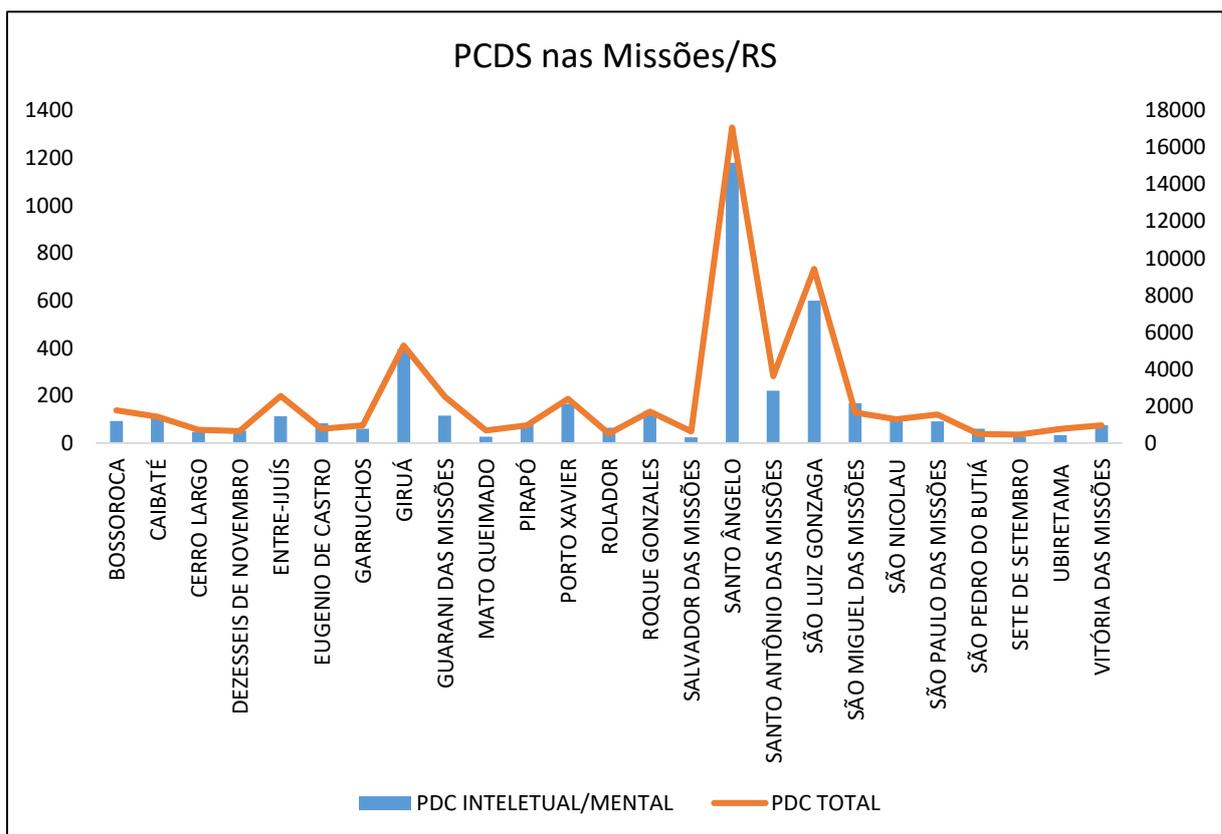
Silva (2017), ao realizar uma pesquisa bibliométrica sobre a quantidade de artigos científicos veiculados em periódicos sobre a temática das APAES e a educação especial, no período compreendido entre 2000 e 2015, constatou que de todos os 61 artigos encontrados, apenas 16 deles, isto é 26%, tiveram a APAE propriamente dita como objeto de estudo. Além do fato de que prevaleceram estudos com a temática “saúde” (11%), seguido de “educação especial” e “deficiência intelectual”, com respectivamente 6,5 % cada uma, enquanto que “família” e inclusão escolar” constaram com 6% cada (SILVA, 2017). A partir disso, é possível evidenciar a carência que a temática apresenta em termos de pesquisas e produções científicas no contexto brasileiro, apesar de a Rede APAE ser considerada o maior movimento filantrópico, comunitário e social do mundo (BRITO *et al.*, 2019).

Por outro ângulo, esta pesquisa adquiriu relevância porque se propôs a estudar, mesmo que indiretamente, as pessoas com deficiência residentes nessa região. Um público que cada vez mais tem conquistado seu espaço, visibilidade e direito de se manifestar livremente, além

de estar em convívio social e comunitário. Isso foi fomentado pelo arcabouço de legislações com garantias de direitos às PCDS que existem hoje. De acordo com o levantamento do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico), realizado em setembro de 2019, há cerca de 4,3 milhões de pessoas com deficiência registradas nesse cadastro como público de baixa renda, dos quais 9,2% estão localizadas no Rio Grande do Sul (CORTIZO; SANTOS; CUSTÓDIO, 2020).

Todavia, esse percentual pode ser bem maior se tiver como base os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que contempla toda a população brasileira no Censo Demográfico¹. Segundo essa fonte, no RS há cerca de 2.548.418 (24%) pessoas com pelo menos uma das deficiências pesquisadas (deficiência física, deficiência auditiva, deficiência visual e deficiência mental/intelectual), e destas 162.792 (2%) são pessoas com deficiência intelectual/mental (IBGE, 2010 *apud* FADERS, 2022).

Gráfico 1 – Total de PCD e de PCDS Intelectual/Mental na Região das Missões/RS



Fonte: Elaborado pela autora (2022) a partir dos dados de IBGE (2010 *apud* FADERS, 2022).

¹ O último Censo Demográfico de referência para esses dados ocorreu no ano de 2010.

Na Região das Missões/RS, somando os totais de cada um dos 25 municípios, há 60.784 PCDS, como pode ser observado no Gráfico 1, enquanto que o total de PCDS intelectual e múltipla perfaz 4.120, ou seja, as pessoas com deficiência intelectual e múltipla na região pesquisada correspondem a 6% do seu total de PCDS².

É possível identificar, pelo Gráfico 1, que os três municípios com maior quantidade de PCDS e também pessoas com deficiência intelectual/mental são, respectivamente, Santo Ângelo (17.088 para 1180 intelectual/mental), São Luiz Gonzaga (9.424 para 599) e Giruá (5.274 para 395). Os municípios com os menores quantitativos de PCDS são Sete de Setembro (455) e São Pedro do Butiá (485). Entretanto, no que se refere às PCDS intelectual e mental, em menor número, estão, respectivamente, os municípios de Salvador das Missões (24) e Sete de Setembro (26). As taxas de proporção entre PCDS total e intelectual/mental na Região das Missões/RS varia entre 1% e 3% (IBGE, 2010 *apud* FADERS, 2022).

Outro viés importante desta pesquisa situa-se no fato de que, com os resultados obtidos, há a possibilidade para que as próprias entidades pesquisadas encontrem pontos que demandam maior atenção, assim como aspectos positivos em suas ações. Permite, ainda, uma leitura exterior das suas práticas, uma importante fonte de consulta. Ademais, proporcionou à pesquisadora alargar seus horizontes no entendimento sobre a temática, tanto pessoal como profissional, haja vista que trabalha regularmente como assistente social em uma das APAES da região.

Além disso, esta pesquisa relaciona-se com a linha 2 do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas: **Dinâmicas Sociopolíticas e Experiências de Desenvolvimento**, a qual propõe centrar seus estudos nas “dinâmicas e experiências de desenvolvimento e gestão de municípios, grupos de municípios e organizações como cooperativas, empreendimentos de economia solidária, **associações**, empresas e sindicatos” (UFFS, 2021, grifo nosso). Nesse sentido, esta pesquisa é de extrema relevância para o meio acadêmico e também para a própria Universidade, já que, conforme citado, prioriza estudos sobre o desenvolvimento local, suas experiências e dinâmicas.

Por outro lado, os resultados desta pesquisa poderão ser fonte de informações para o estudo em meio acadêmico, para as próprias entidades e quaisquer pessoas que se interessarem pelo tema. Outrossim, revelou aspectos de como as APAES dessa região desenvolvem seus trabalhos para promover a garantia de direitos às PCDS quanto à PNAS, o que, potencialmente, ainda não tem sido objeto de investigação.

² Valores somados pela autora com base nos dados fornecidos pelo IBGE (2010 *apud* FADERS, 2022).

Do mesmo modo, investigou uma política que, historicamente, em nossa sociedade, esteve à margem dos planos de governo. E que hoje, mais do que nunca, necessita de dados fundamentados para evidenciá-la, para o governo e para a população, considerando que ela é um dever do Estado e direito de todos que dela necessitem. Nesse sentido, as APAES, as pessoas com deficiência e a política de assistência social demandam saberes, informações e conhecimentos específicos que só podem ser vislumbrados pela pesquisa, fonte fecunda de produção de conhecimento.

Com isso, o objetivo principal deste estudo tangencia a compreensão dos trabalhos desenvolvidos pelas APAES da Região das Missões/RS na garantia dos direitos sociais às pessoas com deficiência no âmbito da PNAS. Logo, os objetivos específicos buscaram compreender a Política Nacional de Assistência Social; evidenciar os marcos legais da garantia de direitos às pessoas com deficiência no Brasil; entender as especificidades definidas na Política Nacional de Assistência Social para o trabalho das APAES; caracterizar o processo histórico de criação da APAES na Região das Missões/RS; e identificar os serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES às pessoas com deficiência intelectual e múltipla.

Esta pesquisa foi desenvolvida embasada pelo método de abordagem crítico-dialético, o qual possibilita o conhecimento da realidade como uma totalidade carregada de contradições, construídas na historicidade dos sujeitos. Assim, foi realizada a partir do prisma qualitativo, classificada como aplicada quanto a sua natureza e exploratória no que se refere aos seus objetivos.

No tocante aos procedimentos técnicos para a coleta de dados, este estudo foi executado por uma pesquisa bibliográfica e documental, uma vez que recorreu a livros, teses, dissertações, leis, decretos, portarias e informativos afetos ao tema da pesquisa. Por sua vez, para obter as informações do universo do estudo, compreendido pelas dez APAES da Região das Missões/RS, foi utilizado como ferramental técnico um questionário estruturado misto com perguntas abertas e fechadas enviado eletronicamente para cada entidade e análise de documentos das instituições recebidos virtualmente. Acerca da análise dos dados, este estudo utilizou a análise de conteúdo para a tabulação, catalogação e interpretação dos dados obtidos, tendo presente as três fases da técnica: a pré-análise; a exploração do material; e o tratamento dos resultados, com a interpretação e produção de inferências.

Este estudo está organizado, além deste capítulo introdutório, em mais quatro capítulos. O segundo capítulo discorre sobre a contextualização acerca dos direitos sociais e suas implicações com o processo de garantia de direitos das pessoas com deficiência. Evidencia os principais marcos legais da garantia de direitos sociais às PCDS no Brasil.

O terceiro capítulo busca tecer uma reflexão sobre as políticas públicas, com destaque especial para os principais tipos de abordagem e todos os componentes que integram o seu processo de criação. Reflete sobre as políticas sociais, a política nacional de assistência social e as APAES no contexto social, discutindo sobre a participação da sociedade, o controle social e o financiamento na PNAS enquanto uma política social.

No quarto capítulo aborda-se a metodologia utilizada para o desenvolvimento deste estudo, bem como são apresentados os resultados encontrados na pesquisa com as APAES da região das Missões/RS, tais como informações sobre o processo histórico de criação delas, suas estruturas físicas, recursos humanos e financeiros, forma de gestão e controle social, os serviços socioassistenciais oferecidos e os usuários atendidos. Por fim, o quinto capítulo trata das considerações finais que este estudo suscita.

2 DIREITOS SOCIAIS E PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: NAS TRILHAS DA SUA EFETIVAÇÃO

Este capítulo está organizado em duas seções. A primeira trata da contextualização acerca dos direitos sociais e suas implicações com o processo de garantia de direitos das pessoas com deficiência. Na segunda são discutidos os temas que se referem aos principais marcos legais, no Brasil, sobre a garantia de direitos das pessoas com deficiência.

Quando pretende-se abordar o tema dos direitos cabe, em princípio, estabelecer a concepção do que se tratam, até alcançar a definição dos direitos sociais, que é o propósito neste momento. Couto (2006) fala em duas visões antagônicas sobre a definição dos direitos. Uma em que os direitos são compreendidos como próprios do ser humano, por natureza. A outra se fundamenta na tese de que se relacionam com o ser humano como ser social, parte de um processo histórico, com vivências econômicas, culturais e sociais.

Vale lembrar que os direitos “vão se expandindo na medida em que determinada fatia da sociedade tem força e legitimidade para acessar a eles” (COUTO, 2006, p.37). Equivale dizer que o processo histórico da sociedade, em si, que faz nascer novos direitos, conforme novas relações sociais se estabelecem, no fervor das lutas e das reivindicações por condições melhores de vida. Nessa perspectiva, é mister “compreender que a criação, a negação, a expansão e a retração dos direitos são constituintes de um processo, onde participam os mais diferentes sujeitos sociais” (COUTO, 2006, p.38). Pois “o surgimento sequencial dos direitos, sugere que a própria ideia dos direitos [...] é um fenômeno histórico” (CARVALHO, 2006, p. 11).

Pela interpretação produzida por Bobbio (1992), tratando da criação dos direitos por gerações³, é sequencial porque, como veremos mais detalhadamente na seção a seguir, primeiro são criados os direitos civis, depois políticos, os sociais por terceiro, e mais recentemente os direitos coletivos. Estes últimos referem-se ao direito ao desenvolvimento, à paz, à proteção do meio ambiente, entre outros.

O foco principal deste estudo é a compreensão dos direitos sociais e a sua garantia às pessoas com deficiência. Suas implicações e seus desdobramentos com conceitos de cidadania, democracia, igualdade, autonomia, entre outros, são discutidos na primeira seção. Enquanto

³ Há várias teorizações diferentes acerca da criação dos direitos no decorrer do processo histórico. Uma delas que não podemos deixar de mencionar é a leitura dada por Ingo Wolfgang Sarlet na sua obra intitulada “A Eficácia dos Direitos Fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional” na qual o autor trabalha com a perspectiva das “dimensões dos direitos” (SARLET, 2012).

que, na segunda seção, são elencados os principais marcos legais da garantia de direitos para as pessoas com deficiência no Brasil.

2.1 DIREITOS SOCIAIS E AS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: UM PROCESSO EM CONSTRUÇÃO

Uma interpretação de grande relevância na esfera dos direitos é realizada por Santos (1999), ao articular esse debate com o campo da sociologia. No referido texto, o autor fala em variável dependente e independente dos direitos. Na primeira “o direito se deve limitar a acompanhar e a incorporar os valores sociais e os padrões de conduta espontânea e paulatinamente constituído na sociedade”. Na segunda, “o direito deve ser um activo promotor de mudança social tanto no domínio material como no da cultura e das mentalidades” (SANTOS, 1999, p. 162).

Para além dessa distinção, Santos (1999, p. 162) fala na concepção do direito como “indicador privilegiado dos padrões de solidariedade social, garante da decomposição harmoniosa dos conflitos por via da qual se maximiza a integração social e realiza o bem comum”. Em oposição a essa visão, o autor fala no

Direito como expressão última de interesses de classe, um instrumento de dominação econômica e política por via da sua forma enunciativa (geral e abstracta) opera transformação ideológica dos interesses particularísticos da classe dominante em interesse colectivo universal (SANTOS, 1999, p. 162).

Em outros termos, significa que os direitos “expressam os interesses e anseios da classe burguesa, a qual, ao ascender ao poder, converte (e universaliza) seus interesses particulares em interesses de toda a sociedade” (GUERRA, 2011, p. 41). A autora também adverte para o fato de que “numa sociedade de classes, o direito, para ter efetividade, se converte em ordenamento jurídico e se recorre à força física” (GUERRA, 2011, p. 34). Isto possibilita evidenciar a complexidade de contradições que envolvem o campo dos direitos, onde uma parte fica velada, relegada a pano de fundo no jogo das relações capitalistas.

Algumas questões importantes precisam ser ponderadas, pois “os direitos não são quantidades; são relações e representam o processo contínuo de novas reciprocidades, subjetividades, inclusive, das demandas conflitivas”. E também “[...] não são apenas declarações, portanto, as leis não são pontos de chegada; são pontos de partida. Essas considerações colocam o desafio de pensar o direito efetivamente do lugar de partida”. Isto é,

“o projeto societário que se defende vai gerar certamente a necessidade de suplementação de novos direitos e a qualidade de pensá-los a partir da garantia dos que já estão postos, na perspectiva de ver a sua aplicabilidade no cotidiano das populações” (COUTO, 2016, p. 127).

Por isso, compreender o campo dos direitos requer uma busca pormenorizada de teorias e autores que o abordem, por certo a problemática não se esgota aqui. Todavia, vale destacar mais um enfoque dado ao campo dos direitos, no qual Santos (1999, p. 163) afirma que há o “direito vivo e a criação judiciária do direito”. A diferenciação deles se dá na medida em que, para o primeiro, “é central a contraposição entre o direito oficialmente estatuído e o formalmente vigente e a normatividade emergente das relações sociais pela qual se regem os comportamentos e se previne e resolve a esmagadora maioria de conflitos” (SANTOS, 1999, p. 163). Santos (1999) acrescenta que, quanto ao segundo, o que difere, para além da normatividade instituída e a concreta, é o deslocamento das decisões do aparato legal para as decisões particulares dos juízes, conduzindo para novas dimensões, a processual, a organizacional e a institucional.

Nesse ponto, Bobbio (1992 apud COUTO, 2006, p. 37) concorda que “o fato de ser reconhecida a existência de um direito não garante a efetividade de seu exercício”. Dito em outras palavras, significa dizer que entre um direito legalizado até a sua existência real na vida concreta dos sujeitos pode haver uma longa distância. Corroborando com esse ponto, Guerra (2011, p. 45) destaca que o “que se põe no Brasil não é apenas o reconhecimento legal-positivo dos direitos, mas a luta para efetivá-los, ou seja, a passagem do formal para o real, em outras palavras, do âmbito jurídico-formal para o da sua realização”. Nessa linha de pensamento que Santos (1999, p. 261) assinala que

[...] As formas de opressão [...] contra as quais lutam [os grupos sociais] não podem, em geral, ser abolidas com a mera concessão de direitos, como é típico da cidadania; exigem uma reconversão global dos processos de socialização e de inculcação cultural e dos modelos de desenvolvimento, ou exigem transformações concretas imediatas e locais [...] exigências que, em ambos os casos, extravasam a mera concessão de direitos abstractos e universais.

Isto quer dizer que não basta ter a concessão de um direito por um mecanismo legal. Ou seja, os direitos necessitam ser vividos pelas pessoas e os grupos sociais. E, necessariamente, passam por lutas pela sua garantia. Assim, Couto (2006, p. 37) destaca que

Os direitos, enquanto constitutivos de um patamar de sociabilidade, têm jogado papel importante na sociedade contemporânea, que, ao discuti-los, coloca em xeque as formas de relação que são estabelecidas, tornando tenso o movimento por vê-los

reconhecidos em lei, protegidos pelo Estado e, mais do que isso, explicitado na vida dos sujeitos concretos.

Os direitos são considerados, em geral, como conquistas históricas que evoluíram conforme a vida socialmente produzida se desenvolvia, pela ação dos sujeitos e sua relação com o Estado. Couto (2006) e Bobbio (1992) explicam que podem ser caracterizados por gerações, segundo o tipo de conquistas a que se referem, em que há os de primeira geração, os de segunda e os de terceira. Os de primeira geração são os direitos civis e políticos; os de segunda referem-se aos direitos sociais; os de terceira, por sua vez, tratam dos direitos coletivos.

Sobre o processo de criação dos direitos, Carvalho (2006, p.10) explica que primeiro vieram os direitos civis, no século XVIII. Depois, no século XIX, surgiram os direitos políticos. Finalmente, os direitos sociais foram conquistados no século XX. Já os considerados de terceira geração, segundo Couto (2006), tiveram o início das reivindicações para vê-los reconhecidos no século XX, e possuem caráter coletivo e difuso, uma vez que são requeridos não apenas individualmente, e sim pela coletividade dos povos, por se tratarem de direitos ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, e sua fundação está na solidariedade.

Nesse viés, Carvalho (2006, p. 10) aponta que “se os direitos civis garantem a vida em sociedade, se os direitos políticos garantem a participação no governo da sociedade, os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva”. E acrescenta que “eles incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria”, porque “permitem as sociedades politicamente organizadas reduzir os excessos de desigualdades⁴ produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem estar para todos” (CARVALHO, 2006, p. 10). Como muito bem refere Carvalho (2006, p. 229), “a desigualdade é a escravidão de hoje, o novo câncer que impede a constituição de uma sociedade democrática”.

Analisando o caso brasileiro, Carvalho (2006) ressalta que houve uma construção dos direitos diversa de outros países, isto porque, segundo ele, aqui foi dada maior ênfase aos direitos sociais, bem como foram os primeiros a serem conquistados. Couto (2006) refere que a realidade histórica brasileira é particular, uma vez que houve o período colonial, o imperial e por fim o republicano, que acabaram por deixar marcas profundas na configuração da sociedade brasileira.

⁴ Acerca do debate sobre as desigualdades Yazbek (2004, p. 32, grifo do autor) aponta que ela “**é despolitizada. Ela não é tratada como uma questão de uma sociedade cindida e dividida em classes.** A desigualdade passa a ser um dado administrativo que pode ser tratada pela filantropia”. E afirma que “evidencia-se a incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado. Essa incompatibilidade ainda é mais complicada nos tempos de hoje porque ela é referenciada, é apoiada no discurso neoliberal que defende o dever moral de prestar socorro aos pobres e o dever humanitário, desde que isso não seja considerado direito social”.

Essa conjuntura é melhor explicada por Guerra (2011) quando expressa que

Neste cenário, complexo e paradoxal, onde vive a massa da população brasileira, o avanço de uma perspectiva de solidariedade abstracta entre capitalistas e trabalhadores se sobrepõe à noção de direitos sociais e, ao mesmo tempo, se observa o avanço do discurso do direito a ter direitos, assim como de um conjunto de instituições formais que visam à efetivação dos mesmos. Nele se expressa a fratura entre o Brasil real e o legal. O paradoxo se refere ao fato de que a igualdade formal no campo jurídico corresponde à e se mantém da **desigualdade real no campo socioeconômico** (GUERRA, 2011, p. 32, grifo do autor).

Essas concepções imbrincadas no imaginário social acabam por moldar ideologicamente toda uma cultura e urgem por transformações profundas e estruturais a fim de que possa emergir uma nova sociabilidade no processo histórico. Assim como ocorreu com os próprios direitos sociais criados no decorrer do processo histórico brasileiro, no qual a sua assunção “foi sendo construída não só pelos textos constitucionais, mas também pelas propostas de políticas sociais que foram construídas pelos governos” (DRAIBE, 1993 *apud* COUTO, 2006, p. 117).

Explicando melhor, “os direitos sociais – como conquista da classe trabalhadora – têm nas políticas sociais os instrumentos pelos quais se materializam” (GUERRA, 2011, p. 44). Nesse ponto os direitos sociais tangenciam as políticas sociais como mecanismos de garantia de uma sociabilidade mais justa e igualitária, em que prevaleça uma “cidadania plena” (CARVALHO, 2006, p. 9), alicerçada na liberdade, na igualdade e na participação de todos os atores sociais. Segundo enfatiza Guerra (2011, p. 44), “as políticas sociais servem como instrumento que limita o mercado em nome de um direito social universal (também chamado de justiça social) ”.

E, para além disso, que possa combater, como defende Carvalho (2006, p.208), “a escandalosa desigualdade que concentra nas mãos de poucos a riqueza nacional [e] tem como consequência níveis dolorosos de pobreza e miséria”. Lembrando que tais expressões são constituintes da questão social⁵, gestada na relação capitalista do trabalho com o mercado/capital, em que há a supremacia deste sobre aquele. Santos (1999, p. 270) ressalta que o “capitalismo não é criticável por não ser democrático, mas por não ser suficientemente democrático”.

⁵ “Questão social apreendida como o *conjunto das* expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto que a apropriação dos seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (IAMAMOTO, 2011, p. 27, grifo do autor).

No entanto, é preciso atentar para o fato de que “a chamada “questão social” surge expondo a fragilidade e inviabilidade dos direitos (individuais) como *inerentes à natureza dos homens*” (GUERRA, 2011, p. 41, grifo do autor). E esclarece que “a denominada “questão social” expressa a fragilidade dos direitos individuais civis e políticos e de uma concepção de direito natural, de caráter universalizante”.

Nesse sentido, Santos (1999) propõe uma “nova teoria de democracia”, que parta do pressuposto de transformações na concepção da cidadania, combinando formas individuais e coletivas de cidadania e ampliando-a “para além da reciprocidade e simetria entre os direitos e deveres” (SANTOS, 1999, p. 276). Continuando com Santos (1999), a “nova teoria da emancipação” se constitui “na criação de um *novo senso comum político*” (grifo do autor), dando origem a uma nova cidadania que se constitui

Na obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, como na obrigação política horizontal entre os cidadãos. Com isto, revaloriza-se o princípio da comunidade e, com ele, a ideia da igualdade sem mesmidade, a ideia de autonomia e a ideia de solidariedade. Entre o Estado e o mercado abre-se um campo imenso [...] não estatal e não mercantil onde é possível criar a utilidade social através do trabalho autovalorizado [...] (SANTOS, 1999, p. 278).

Ante o exposto, pretende-se evidenciar a importância dos direitos sociais, bem como apontar a sua relação com os conceitos de cidadania, liberdade, emancipação e igualdade proporcionados pelo Estado. Mill (2016, p. 173 e 174) declara que

Um Estado que apequena seus homens para que possam ser instrumentos mais dóceis em suas mãos, mesmo que para propósitos benéficos, descobrirá que com homens pequenos não se pode realizar nada realmente grande e que a perfeição da máquina, à qual tudo sacrificou, ao fim de nada lhe servirá, por falta daquele poder vital que, para que a máquina pudesse funcionar mais suavemente, preferiu banir.

Dito de outra forma, para o próprio Estado funcionar corretamente necessita de uma sociedade atuante e reivindicante, porque não existe um Estado sem a sociedade que o compõe. Para além disso, que esses atores sociais tenham condições de se organizar a partir dos direitos sociais que acessam, tais como uma educação de boa qualidade, saúde, assistência social, dentre outros. Há uma relação intrínseca de reciprocidade na qual o Estado torna-se garantidor de direitos aos seus cidadãos, e os cidadãos que formam o Estado necessitam dele para ter seus direitos reconhecidos. “Pois os direitos são também uma forma de dizer o mundo, de formalizar suas experiências e o jogo das relações humanas” (TELLES, 1998, p. 45)

Os direitos sociais se constituem, de acordo com Couto (2006, p. 48),

Em direitos de prestação de serviços ou de crédito, pois geram obrigações positivas por parte do Estado, que detém a responsabilidade de, por meio de planejamento e da consecução de políticas para o bem-estar do cidadão, atender as demandas por educação, trabalho, salário suficiente, acesso à cultura, moradia, seguridade social, proteção do meio ambiente, da infância e da adolescência, da família, da velhice, dentre outros.

Sob essa ótica, os direitos sociais tratam de um rol de diversos direitos que tem por premissa melhorar a vida dos sujeitos. “Possuem caráter redistributivo, buscam promover a igualdade de acesso a bens e serviços socialmente produzidos [...]” (COUTO, 2006, p. 48), além de tratarem da coletividade onde o titular é o indivíduo. Seu reconhecimento ocorreu, conforme Telles (1998), a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, cabendo a qualquer sujeito sem distinção, seja por idade, sexo, raça, religião ou credo político.

Sobre os direitos sociais no Brasil, Telles (1998, p. 36) salienta que “essa concepção universalista de direitos sociais foi incorporada tardiamente, apenas em 1988, na nova Constituição, que é uma referência política importante em nossa história recente [...]”. “Considerada, pela maioria dos teóricos que a analisaram, como balizadora da tentativa do estabelecimento de novas relações sociais no país” (COUTO, 2006, p. 139). Ou ainda, como a “Constituição Cidadã” (CARVALHO, 2006, p. 7), justamente porque foi no “campo dos direitos sociais que estão contidos os maiores avanços da Constituição de 1988” (COUTO, 2006, p. 158).

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), conforme expresso no Art. 1º, inciso II e III, definiu como princípios fundamentais a cidadania e a dignidade da pessoa humana; afirmou, no Art. 5º, que todos são iguais perante a lei; elencou, no Art. 6º, o rol dos direitos sociais de toda a população; e possibilitou a inclusão da assistência social como um dos tripés da seguridade social⁶, no Art. 194, preconizando que ela será prestada a quem dela necessitar, incluindo as pessoas com deficiência como um dos objetivos da assistência social, no Art. 203 (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, Couto (2006, p. 161) reitera que “a introdução da seguridade social como sistema de proteção social⁷, enfeixado pela Previdência Social, saúde e assistência social, é um

⁶ Sobre a seguridade social é necessário enfatizar que “a complexidade das relações sociais, presentes na constituição e intervenção do Estado, indica que o encaminhamento da ação estatal tanto depende das lutas dos trabalhadores, quanto dos modos de absorção de suas reivindicações pelo capital. É no interior desse movimento, dialético e contraditório, que se dá a estruturação dos sistemas de seguridade social nas sociedades ocidentais (MOTA, 2000, p. 122).

⁷ Uma ressalva sobre a proteção social é dada por Sposati (2014) ao considerar que “a cultura da desigualdade socioeconômica prevalente no Brasil tem manifesto preconceito em fazer transitar o alcance da proteção social para o campo das garantias. Prefere defini-la como ajuda que é o resultado da alta seletividade em que se identificam os que mais precisam. O princípio da seletividade é avesso à igualdade de direitos.”

marco no avanço do campo dos direitos sociais no Brasil”. Reforçando que “pela primeira vez um texto constitucional é afirmativo no sentido de apontar a responsabilidade do Estado na cobertura das necessidades sociais da população”; e acrescenta que “na sua enunciação, reafirma que essa população tem acesso a esses direitos na condição de cidadão” (COUTO, 2006, p. 161).

Por conta disso, Fagnani (2005, p. 247 e 248) destaca que a

Organização da seguridade social era responsabilidade do Poder Público e deveria dar-se com base nos seguintes objetivos: universalização da cobertura e do atendimento; uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; seletividade na prestação dos benefícios e serviços; irredutibilidade do valor dos benefícios; equidade na forma de participação no custeio; diversidade da base de financiamento; caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade, em especial, dos trabalhadores, empresários e aposentados.

Ou seja, universalização, descentralização, participação popular e o viés democrático dos direitos sociais são os verdadeiros balizadores da cidadania na Carta Magna de 1988, não havendo como negar que se tratou de um avanço significativo e imprescindível para a população brasileira, porque é a expressão mais alta da tentativa de estabelecer um novo viver em sociedade.

No que concerne à assistência social, a Constituição Federal de 1988 inovou na medida em que esta política “deixou de ser caridade e passou a ser um direito” (FAGNANI, 2005, p. 255), rompendo com a lógica do favor, da benesse e do assistencialismo, que se traduz, segundo Couto (2006, p. 165), “pela ajuda aos necessitados, pela ação compensatória, por uma política de conveniências eleitorais e pelo clientelismo. Expande-se na esteira do favor pessoal [...] exacerbando a lógica de que o caráter é o da concessão e o da benesse”.

Outro aspecto relevante quanto à CF/88 é apontado por Fagnani (2005, p. 255), o qual explica que

Além do capítulo referente à assistência social propriamente dita, a Constituição assegurou um conjunto de novos direitos à criança, ao adolescente, ao idoso e aos portadores de deficiência (Título VIII - Da Ordem Social; Capítulo VII - Da Família, da Criança, do Adolescente e do Idoso).

Incluindo as PCDS como um dos objetivos da assistência social, no Art. 203 (BRASIL, 1988), ainda “determinou a “criação de programas de prevenção e atendimento especializado” e ações visando à “integração social mediante o treinamento para o trabalho e a convivência e

a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de preconceitos e obstáculos arquitetônicos” (Art. 227) ” (FAGNANI, 2005, p.256).

A partir desse momento, a garantia de direito às PCDS passou a ser considerada pela Constituição brasileira, pois incluiu um novo olhar para elas, definindo-as como um dos objetivos da política de assistência social, visando a sua habilitação, reabilitação e sua integração na vida comunitária. Pereira e Saraiva (2017, p. 181), amparando-se em Costa (2008), analisam que “a Carta Magna representou um papel fundamental no sentido de abandonar o modelo assistencialista [...] preocupando-se em facilitar o seu acesso aos logradouros públicos e privados e aos meios de consumo coletivo”.

Pensar as formas de viver em sociedade, no tocante às PCDS, incumbe a necessidade de contextualizá-lo, embora sucintamente, quanto às suas expressões e modos que ocorreram no decorrer do processo histórico. Nesse liame, Garcia (2010, p. 9) refere que “as pessoas com deficiência, via de regra, receberam dois tipos de tratamento quando se observa a História Antiga e Medieval: a rejeição e eliminação sumária, de um lado, e a proteção assistencialista e piedosa, de outro”. Concordam com essa informação, Pereira e Saraiva (2017, p. 182 e 183), salientando que

A sociedade começou praticando atos de eliminação, castigos [...] dessas pessoas por considerar suas condições físicas, sensoriais e mentais atípicas, não condizentes, ao seu entendimento, como membros pertencentes à maioria da população considerada “normal”.

Isso significa que, inicialmente, as pessoas com deficiência não tinham direito algum, além do fado de serem rejeitadas, quando não eram mortas. Porém, “só a partir do século XIX a sociedade começa a reconhecer a sua responsabilidade para com as pessoas com deficiências, principalmente no que se refere a medidas de assistência e proteção voltadas para os grupos minoritários e marginalizados” (PEREIRA; SARAIVA, 2017, p. 174).

Contudo, trata-se de um “um percurso histórico no qual, gradativamente, pessoas com limitações físicas, sensoriais ou cognitivas foram sendo incorporadas ao tecido ou estrutura social” (GARCIA, 2010, p. 10), adicionando “que se tratou de um movimento errático, não-linear, marcado, na grande maioria das vezes, por trajetórias individuais”. Portanto, vale dizer que a garantia de direitos foi ocorrendo paulatinamente, conforme a própria sociedade foi se aprimorando, sendo diferente para cada país. Por isso, “constata-se diversas mudanças nos tratamentos dispensados às pessoas com deficiência, partindo das ações de caridade à

institucionalização das medidas assistencialistas ao reconhecimento das pessoas com deficiência como cidadãos de direito” (PEREIRA; SARAIVA, 2017, p. 183)

Nesse aspecto, Pereira e Saraiva (2017, p. 177 e 178) apontam

O percurso histórico das pessoas com deficiência no Brasil, assim como ocorreu com as civilizações mais remotas em todas as demais partes do mundo, foi assinalado por uma fase inicial de eliminação [...], deixando à margem da sociedade este segmento, percebido, historicamente, como constituído por pessoas incapazes e/ou doentes. [...] Os mais afortunados viviam trancados atrás dos portões de suas grandes mansões, segregados do convívio social e da política [...].

Assim, a “inclusão”⁸ [...] refere-se à garantia de direitos e remete a uma mudança social acerca do manejo com as necessidades especiais de cada pessoa” (PAIVA; BENDASSOLLI, 2017, p. 420). À luz desse enfoque, a inclusão pode ser entendida como uma forma de romper com a lógica dominante de preconceitos e conduz, de acordo com Paiva e Bendassolli (2017, p. 420), “à diminuição do estigma de “incapaz” ou “inferior” e a “participação social” dessa população. Nesse sentido, Sasaki (2011) adverte que a inclusão tem ligação direta com a linguagem correta, uma vez que esta sinaliza quais termos são preconceituosos ou não, e é por ela que ocorrem a maioria das manifestações estereotipadas e estigmatizantes.

Para além disso, “no processo de inclusão, a busca pela “autonomia” – condição de domínio do espaço físico e social – e pela “independência” – poder decisório do indivíduo com deficiência – é de fundamental importância” (GARCIA, 2010, p. 39). Conceitos que se relacionam, intrinsecamente, com empoderamento porque, de acordo com Garcia (2010, p. 40), “a pessoa com deficiência tem o direito de se fortalecer internamente para exercer o controle sobre sua própria vida”.

Para que os direitos desses sujeitos fossem reconhecidos pela sociedade, em aparatos legais, foi necessário um processo lento e gradual de mobilização de várias instituições, fomentando mudanças na forma de tratar as PCDS. Garcia (2010, p. 30) salientou que

O percurso histórico das pessoas com deficiência no Brasil, assim como ocorreu em outras culturas e países, foi marcado por uma fase inicial de eliminação e exclusão, passando-se por um período de integração parcial através do atendimento especializado.

⁸ Para esse estudo considera-se o conceito de inclusão das PCDS como “a participação ativa e autônoma do sujeito e envolve o exercício da cidadania. Alcança as ações sociais e políticas de modo geral. [...] implica o empoderamento [...] no sentido da própria capacitação para fazer escolhas, tomar decisões e assumir, ao máximo, o controle de suas vidas com dignidade, direito e igualdade de oportunidades. Sem restrições de participação, como entes sociais aptos às experiências sociais e comunitárias, forjadas em vínculos afetivos e na realização de objetivos em que compareçam como formuladores” (CARVALHO *et al*, 2021, p. 23 e 24).

Sendo assim, para Garcia (2010, p. 40), a inclusão “se caracteriza pelo processo através do qual a sociedade adapta-se para poder incluir, em seus sistemas sociais, pessoas com algum tipo de deficiência e, simultaneamente, estas se prepararam para assumir seus papéis na sociedade”. Isso é o que faz a diferença, transformações na maneira de a sociedade se organizar para abraçar essa população, e as pessoas com deficiência estarem prontas para serem quem são, podendo optar pelo que querem ser, sem sofrerem preconceitos e discriminações.

Até mesmo a própria definição da deficiência foi sendo lapidada no decorrer do processo histórico, assim como a forma de identificar esses sujeitos, que ainda é algo inacabado. Em relação às formas de nomear as PCDS, GOMES (2016, p. 28) afirma que “as palavras usadas para nomear as pessoas com deficiência comportam uma visão valorativa que traduz as percepções da época em que foram cunhadas”. E acrescenta que “são instrumentos importantes de luta política”. Segundo o autor, até meados do século XX, termos genéricos foram amplamente difundidos e utilizados, tais como “inválidos”, “incapazes”, “aleijados”, “defeituosos”⁹, denotando a percepção desses sujeitos como fardo social, sem valor, inúteis.

As pessoas com deficiência se organizaram como movimento social entre as décadas de 1970 e 1980 para tentar modificar essa forma de expressão, a partir disso passaram a designá-las como “pessoas deficientes” (GOMES, 2016). A palavra “pessoas” foi incluída para tentar evitar a coisificação, contrapondo-se ao viés de inferiorização e desvalorização imbuídos nos termos pejorativos usados até aquele momento. Na CF de 1988, a expressão utilizada foi “pessoas portadores de deficiência”, com o intuito de denotar a deficiência como um detalhe da pessoa. Surgiram também, nesse contexto, expressões como “pessoas com necessidades especiais”, “portadores de necessidades especiais”, “excepcional”. Contudo, após críticas, esses termos foram substituídos por “pessoas com deficiência”, porque “ser pessoa com deficiência, antes de tudo, é ser pessoa humana” (GOMES, 2016, p. 29).

Salaberry (2007), em seu estudo, fala na concepção da pessoa com deficiência na história a partir da dimensão do corpo, pois é, de certa forma, por meio dele que o homem se relaciona com o mundo externo, através dos sentidos e da locomoção; portanto, pelo corpo o homem se reconhece e é reconhecido. Assim, essa dimensão passou por fases distintas, dependendo do período da história que se analisa.

Na Antiguidade a eliminação e o abandono eram as palavras de ordem para as PCDS; na Idade Média o corpo passou a ser visto como sagrado e adquiriu viés religioso, surgindo as primeiras instituições para alimentá-los e protegê-los; na Modernidade, o corpo passou a ser

⁹ A descrição completa sobre a época, os significados e o valor da pessoa para cada um destes termos podem ser conferidos em Sasaki (2003 *apud* Garcia, 2010).

visto como científico, ou seja, que poderia ser curado, tendo como parâmetro a “normalidade”, originando o modelo médico da deficiência; na contemporaneidade, trata-se do corpo objeto de estudos interdisciplinares, surgindo o modelo de determinação social e as PCDS passam a ser vistas como sujeitos de direitos e deveres (SALABERRY, 2007).

O breve recorte temporal e de teorias do conhecimento [...] evidencia que as mudanças sociais, culturais e educacionais no campo da concepção da Pessoa com Deficiência, é um processo que permeia todos os aspectos que a civilização vai adquirindo, se apropriando e construindo no decorrer de sua história. São ideias que permanecem e trazem consequências positivo/negativas na representação social do sujeito (SALABERRY, 2007, p. 23).

Nesse sentido, surgem duas fontes analíticas amplamente difundidas em relação às PCDS: o modelo biomédico e o modelo social. No primeiro “um corpo com impedimentos deve ser objeto de intervenção dos saberes biomédicos” (DINIZ; BARBOSA; SANTOS, 2009, p. 68). Esse modelo, conforme os autores, marcou a dicotomia entre o patológico e normal, delineando-se em relação aos corpos sem impedimentos, e sua causa estava na embriologia, na genética, nas doenças degenerativas, no envelhecimento e acidentes de trânsito. Ele surge no final do século XIX, com a afirmação do poder médico, considerando as pessoas com deficiência como pacientes (GOMES, 2016). Nesse caso,

Os impedimentos são classificados pela ordem médica, que descreve as lesões e as doenças como desvantagens naturais e indesejadas. Práticas de reabilitação ou curativas são oferecidas e até mesmo impostas aos corpos, com o intuito de reverter ou atenuar os sinais da anormalidade (DINIZ; BARBOSA; SANTOS, 2009, p. 68).

O segundo modelo de análise, a saber, o modelo social, consiste no entendimento de que “um corpo com impedimentos é o de alguém que vivencia impedimentos de ordem física, intelectual ou sensorial. Mas são as barreiras sociais que, ao ignorar os corpos com impedimentos, provocam a experiência da desigualdade” (DINIZ; BARBOSA; SANTOS, 2009, p. 67). Portanto, como defendido pelos autores, “os impedimentos corporais somente ganham significado quando convertidos em experiências pela interação social”. Ou seja, “quanto maiores forem as barreiras sociais, maiores serão as restrições de participação impostas aos indivíduos com impedimentos corporais”. Foi considerado o grande avanço da década de 1970 (GOMES, 2016).

Apesar de o modelo social ter tido uma certa hegemonia sobre a análise das deficiências, em detrimento do biomédico, ambos foram contestados por serem considerados excludentes e, em virtude disso, outra forma de avaliação foi criada, a partir da introdução da Classificação

Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), em 2001, como resultado de um longo processo de reflexão sobre os limites e as potencialidades desses dois modelos. Foi lançado, a partir disso, o modelo biopsicossocial, o qual descreve os impedimentos corporais avaliando as barreiras sociais e a participação dos indivíduos (DINIZ; BARBOSA; SANTOS, 2009). Logo, “assegurar a vida digna não se resume mais à oferta de bens e serviços médicos, mas exige também a eliminação de barreiras e a garantia de um ambiente social acessível aos corpos com impedimentos físicos, intelectuais ou sensoriais” (DINIZ; BARBOSA; SANTOS, 2009, p. 74).

Quanto à política de assistência social, o modelo biopsicossocial foi adotado em 2007, na regulamentação do Benefício de Prestação Continuada (BPC), para orientar as avaliações das PCDS, cuja concessão passou a contar com perícia médica e social, a partir de 2009, com base nos parâmetros da CIF a respeito das condições socioambientais e de saúde que essas pessoas vivenciam (SANTOS, 2010). Um aspecto importante a ser considerado nessa discussão é que “na medida em que uma ou outra abordagem tem centralidade em determinada sociedade, a influência das ideias de tal perspectiva pode prevalecer no desenho das legislações e, portanto, das políticas públicas direcionadas às pessoas com deficiência” (SANTOS, 2010, p. 97).

Após essa breve contextualização acerca dos direitos sociais e suas implicações com o processo de garantia de direitos das pessoas com deficiência, na seção seguinte são apresentados alguns dos principais marcos legais sobre a garantia de direitos das PCDS no Brasil, associando-os às Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES).

2.2 GARANTIA DE DIREITOS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA: PASSOS A CAMINHO DO “CUIDADO”¹⁰

A partir do exposto na seção anterior, pode-se dizer que o atendimento às pessoas com deficiência passou por profundas transformações no processo histórico. Desde a eliminação e a exclusão do convívio social até chegar à institucionalização e os primeiros passos a caminho do cuidado. E, por conta disso, uma longa jornada precisou ser percorrida para que, no século passado, fosse iniciado o processo de modificação nas formas de pensar, ver e cuidar as pessoas com deficiência.

¹⁰Para o sentido que se busca expressar nesse estudo o “cuidado implica cuidar do outro em toda a sua dimensão humana, subjetiva e objetiva, no campo do pensamento, da emoção e da ação. [...] cuidar é mais que um ato propriamente dito, é uma atitude ética e política de responsabilidade, mais que um ato simplesmente reduzido a uma operação técnico-interventiva, pois o ato de cuidado surge quando a existência de alguém tem importância para nós” (DUARTE; ALENCAR, 2013, p. 77).

O objetivo aqui é evidenciar os principais marcos legais, no Brasil, sobre a inclusão das pessoas com deficiência. Entretanto, um fato que não pode ser deixado de lado é a Declaração dos Direitos das Pessoas com Deficiência “aprovada pela ONU, em 09 de dezembro de 1975” (PEREIRA; SARAIVA, 2017, p. 176), a qual garantia-lhes “os direitos inerentes à igualdade humana” e, ademais, “causou um clima de debate acerca dos movimentos por garantias de direitos para essa população, pautado no debate sobre direitos humanos em âmbito internacional” (PAIVA; BENDASSOLLI, 2017, p. 422).

Equivale dizer que, a partir desse marco para a história da inclusão das pessoas com deficiência, uma ampla discussão foi estimulada em nível internacional. No Brasil, esse debate teve maior ênfase com a “Coordenadoria Nacional para Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE), criada em 1986 e que, dentre outras atribuições, destinava-se a prover ações inclusivas em âmbito nacional [...]” (BRASIL, 2016 *apud* PAIVA; BENDASSOLLI, 2017, p. 423).

Passo significativo, sem dúvida, foi dado com a CF/88, como já exposto anteriormente, pois ela, além de prever, em seu Art. 203, “a habilitação e reabilitação”, estabeleceu a “promoção de sua integração à vida comunitária”, bem como “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1988).

Cabe destacar que também incluiu a assistência social como um direito constitucional e deu luz à sua consolidação legal com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, Lei Nº 8742, em 1993, a qual reitera os objetivos da Carta Magna dispendo sobre a organização e funcionamento da política. Bem como reafirmando a assistência como um direito do cidadão e dever do Estado, incluindo o atendimento às pessoas com deficiência na lista de seus objetivos, e definindo as entidades de assistência social.

Entre as entidades de assistência social situam-se as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES), como organizações da sociedade civil e entidades de atendimento em assistência social, com oferta de ações socioassistenciais executadas de forma planejada, gratuita e permanente, na defesa e garantia de direitos, preferencialmente, às pessoas com deficiência intelectual e múltipla.

Para que as APAES possam ofertar serviços socioassistenciais às PCDS, elas necessitam realizar parcerias com as administrações públicas, e o fazem embasadas na Lei Nº 13.019, de 31 de julho de 2014, que criou o Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC. Essa lei é um importante instrumento para a realização dessas parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil (OSC), pois ela regulamenta todos

os critérios e condições para que ocorram. Posteriormente, foi alterada pela Lei nº 13.204 de 2015, que modificou algumas das formas de realizar essas parcerias.

As APAES nascem como fruto de uma união entre os pais, profissionais, amigos e a comunidade, que se mobilizaram em prol da valorização das pessoas com deficiência. Buscavam, através da troca de experiências, encontrar as melhores formas de atendê-las nas suas necessidades. E mais que isso, exercem pressão para que o poder público regulamente políticas públicas de inclusão (GARCIA, 2010) para essa população. A primeira APAE foi constituída no ano de 1954 (GARCIA, 2010), tendo em seu estatuto interno a definição de uma entidade beneficente sem fins lucrativos que desenvolve ações de assistência social e educação, dentre outras políticas (FENAPAES, 2011). Esse acontecimento proporcionou às pessoas com deficiência intelectual e múltipla visibilidade na sociedade, e para além disso, a defesa e garantia de seus direitos ao longo dessa trajetória.

Retornando aos marcos legais brasileiros da garantia de direitos aos PCDS, o Decreto Nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999 regulamentou a Lei Nº 7.853, de 24 de outubro de 1989. Ele dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência e consolida as normas de proteção no Brasil. É de mister importância ressaltar a lacuna temporal de dez anos que há entre a publicação da lei e do decreto, reforçando a ideia da lentidão no processo de efetivação e garantia de direitos.

Por sua vez, e não menos importante, a I Conferência Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, que teve como tema “Acessibilidade: Você também tem compromisso”, representou um avanço para o debate acerca da inclusão das pessoas com deficiência, bem como para a implementação e aperfeiçoamento de várias políticas públicas. Dois aspectos principais desse avanço podem ser identificados. Por um lado, foi um evento inédito no Brasil, que reuniu representantes das três esferas de governo e sociedade civil para discutir políticas públicas específicas para essa população. Por outro lado, porque possibilitou a participação das próprias PCDS, independente dos tipos de deficiência ou das suas diferentes necessidades (SDH; SNPD, 2012).

Participaram da I Conferência aproximadamente 370 pessoas com deficiência declarada, dentre cerca de 1.500 participantes, o maior evento do gênero até então realizado para esse público. Os conferencistas aprovaram 265 propostas de ações e deliberações a serem implementadas a curto, médio e longo prazos (SDH; SNPD, 2012, p. 23).

Essa conferência, ocorrida no período de 12 a 15 de maio de 2006, foi organizada pelo Conselho Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência com apoio do Coordenadoria

Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência (CORDE) da Secretaria Especial dos Direitos Humanos. Foi uma construção coletiva que primou pela participação social.

Dois anos mais tarde ocorreu a II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa Com Deficiência, entre os dias 1º e 4 de dezembro de 2008, com o tema “Inclusão, Participação e Desenvolvimento – Um novo jeito de avançar”. Ao todo “51 deliberações foram aprovadas na plenária final” (SDH; SNPD, 2012, p. 27). Nessa conferência ainda se discutiu a Agenda Social de Inclusão das Pessoas com Deficiência, proposta em setembro de 2007 pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Foi uma forma de possibilitar a inclusão das pessoas com deficiência na agenda de debates dos três entes federados, visando à articulação de ações entre várias políticas públicas.

A Agenda Social se constituiu em um marco importante para a garantia dos direitos das pessoas com deficiência na esfera governamental, porque “assinalou a inserção do tema na agenda política do Governo Federal de forma transversal e compartilhada, em detrimento das ações pontuais e desconexas que até então eram a prática vigente”, buscando a “consolidação de políticas públicas intersetoriais e articuladas, de forma a contemplar todas as dimensões da vida das pessoas com deficiência, definindo estratégias operacionais para a equiparação de oportunidades” (SDH; SNPD, 2012, p. 27).

No ano seguinte, um passo relevante para a promoção dos direitos das PCDS foi dado com a publicação do Decreto Nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Ele promulgou, no Brasil, a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência¹¹ e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007, estabelecendo, no Art. 1º, que seu propósito “é promover, proteger e assegurar o exercício pleno e equitativo de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais por todas as pessoas com deficiência e promover o respeito pela sua dignidade inerente” (BRASIL, 2009).

A publicação desse Decreto reitera compromissos com as PCDS, que foram assumidos internacionalmente por uma gama de países, por isso a sua relevância para o arcabouço legal no que diz respeito aos direitos dessa população, suscitando que novas leis e novas formas de atendimento às PCDS devem ser pensadas e criadas. “A partir da internalização da Convenção, fica evidente a necessidade de revisar o marco jurídico nacional e adequá-lo aos princípios consagrados nesse importante documento de garantia de direitos” (SDH; SNPD, 2012, p. 20).

¹¹ Para uma leitura mais ampla acerca dos debates que envolveram a aprovação dessa Convenção, assim como as mudanças que ela suscitou em âmbito internacional em relação às PCDS, com base nos conceitos de necessidades humanas, justiça distributiva, sujeito típico, ajuste razoável, proteção social, e o direito à participação nas várias esferas da vida social, pode ser apreciada na Tese de doutoramento de Livia Barbosa Pereira (2013).

Além desses pontos, a Convenção também modificou a própria forma de denominar esse segmento populacional, substituindo os termos “deficiente”, “portador de deficiência”, “portadores de necessidades especiais” pela expressão “pessoas com deficiência” (SDH; SNPD, 2012), traduzindo o enfoque nas pessoas e não nas deficiências que possuem.

O esforço do país em promover e garantir direitos às PCDS, apesar da morosidade do processo, culminou na promulgação da Lei Nº 13146 em 2015, que institui a Lei Brasileira da Inclusão (LBI) ou Estatuto da Pessoa com Deficiência. É considerada a pedra angular no processo histórico das pessoas com deficiência brasileiras, porque trouxe em seu arcabouço uma série de definições e conceitos que influenciaram, e ainda influenciam, mudanças na forma de atendimento delas, tanto pela política pública de assistência social, como de saúde, educação, transporte entre outras.

A LBI, no Art. 2º, reiterou o conceito de pessoa com deficiência consagrado pela Convenção, afirmando que

Considera-se pessoa com deficiência aquela que tem impedimento de longo prazo de natureza física, mental, intelectual ou sensorial, o qual, em interação com uma ou mais barreiras, pode obstruir sua participação plena e efetiva na sociedade em igualdade de condições com as demais pessoas (BRASIL, 2015).

Além disso, endossa, no Art. 1º, que as PCDS devem ter assegurado e promovido o exercício dos seus direitos e liberdades fundamentais em condições de igualdade (BRASIL, 2015). Esse é, sem dúvida, um dos maiores legados que ela estabelece, porque suscita que as pessoas com deficiência têm a necessidade de ter seus direitos fundamentais de pessoa humana articulados e operacionalizados, de forma que possam acessá-los, independentemente de suas limitações.

Apesar de tardia a sua promulgação, é de mister importância para o processo evolutivo e histórico das pessoas com deficiência, pois veio para legitimar a compreensão de que são pessoas de direito e merecem ser tratadas como tal. Modificou o contexto de como devem ser os seus direitos e deveres, uma vez que necessitam ser cumpridos tanto pela família, pela sociedade, como pelo Estado, podendo ser punidos na forma da lei quando identificada qualquer situação de violação desses direitos.

Um evento de grande monta que merece destaque, no que se refere aos direitos das PCDS e em proporcionar visibilidade a esses sujeitos, foi a promulgação da Lei Nº 13.585, de 26 de dezembro de 2017. Ela instituiu a Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual

e Múltipla¹², a ser comemorada de 21 a 28 de agosto de cada ano, em âmbito nacional, visando à ampliação dos debates acerca da garantia dos direitos às PCDS e a eliminação de todas as formas de preconceito e discriminação, fomentando a autonomia das próprias pessoas com deficiência. Dito em outras palavras, visando dar voz às próprias pessoas com deficiência.

Ressaltando que esse evento é realizado pela Rede APAE desde 1963 (FENAPAES, 2021). A definição de uma semana específica para as PCDS intelectual e múltipla significa um espaço para a ampliação dos debates acerca da eliminação de todas as formas de preconceito e discriminação, fomentando o desenvolvimento de conteúdos de conscientização da sociedade (BRASIL, 2017).

É importante lembrar que há ainda tantas outras leis e decretos que tratam da garantia de direitos das PCDS, nos mais diferentes campos das políticas públicas no Brasil. Contudo, priorizou-se aqui os principais e mais afetos aos objetivos deste estudo.

Desde a concepção e o reconhecimento dos primeiros direitos, no século XVIII, até a mudança de entendimento sobre a garantia de direitos das pessoas com deficiência em âmbito internacional, na década de 1970, passaram-se quase trezentos anos. Partindo do primeiro mecanismo que suscitou pensar nos direitos das PCDS no Brasil, em 1986, com a CORDE, e oficialmente pela Constituição Federal, em 1988, até a promulgação da LBI em 2015 passaram em torno de trinta anos. Com isso, pode-se inferir que esse processo é permeado por avanços e retrocessos, por consensos e dissensos, por acordos e contradições, que fazem parte de uma sociedade marcada por desigualdades persistentes. É evidente que os principais avanços são fruto de reivindicações e lutas constantes, nas esferas da sociedade civil e política.

Todavia, indubitavelmente, deve-se persistir nessa constância para ir além. Mudar a concepção no ideário da sociedade para que as transformações de fato ocorram. Adendo a isso, Yazbek (2004) faz uma ressalva de que a sociedade não vai se alterar pela via das políticas públicas, mas é por elas que os direitos se expandem. Para que os direitos de fato sejam efetivados, e não se tornem apenas amontoados de palavras escritas que, em grande medida, na vida prática, não refletem mudanças significativas. Portanto, garantia de direitos não é somente estar. É comportamento, é vivência, é diálogo. E também transformação.

¹² Maiores detalhes sobre a criação desse evento pode ser evidenciado em Bezerra (2017, p. 54, grifo nosso) o qual destaca que “no bojo dessa perspectiva de chamar, intencionalmente, a atenção de toda a sociedade para a causa que defendiam, os apaeanos já haviam, também, buscado apoio no governo federal para oficializar a Semana Nacional da Criança Excepcional, **uma forma calculada de dar visibilidade ao problema e fixar um legado nessa área, ao mesmo tempo em que asseguravam o futuro de sua causa.** Eis mais uma estratégia, que foi se consubstanciado em rito institucionalizado, acionada pelas APAES [...]”.

Contudo, ainda persiste uma pergunta que já é histórica: quando se abrirá mão da palavra “deficiência” para utilizar apenas “pessoas” (GARCIA, 2010)? A resposta a essa pergunta ainda não há, mas, esperançosamente, acredita-se na sua construção. Como ser pensante que o ser humano é pode até demorar, mas um dia ela virá. Até porque, como afirma Garcia (2010, p. 51), as “pessoas com deficiência são iguais a todas as outras em vários aspectos [...]. Mas as nossas diferenças – de natureza física, sensorial ou cognitiva – não devem ser ignoradas ou escondidas”.

Ante o exposto, as palavras de Boaventura Souza Santos, reiteram que

Temos o direito a ser iguais quando a nossa diferença nos inferioriza. Temos o direito a ser diferentes quando a nossa igualdade nos descaracteriza. Daí a necessidade de uma igualdade que reconheça as diferenças e de uma diferença que não produza, alimente ou reproduza desigualdade (SANTOS *apud* CARVALHO; CARVALHO; COSTA, 2011, p. 5).

Que assim, a sociedade siga nas trilhas pela efetivação dos direitos, por vezes tortas, às vezes retas, porém nunca estagnadas. Com o desejo veemente de uma nova sociabilidade, na qual haja lugar para todos os atores sociais, com respeito e dignidade acima de tudo. Ou ainda, “mundos que valham a pena ser vividos” (TELLES, 1998, p. 45).

Neste capítulo foram abordados os aspectos principais de como as PCDS foram consideradas desde a antiguidade até os dias atuais, relacionando com o tema dos direitos sociais, e como o processo de garantias de direitos para esses sujeitos foi se constituindo no decorrer do processo histórico, principalmente no Brasil. Contudo, é mister estabelecer os pontos tangentes entre os direitos sociais, as políticas públicas, a assistência social e as APAES, no próximo capítulo.

3 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS ÀS ASSOCIAÇÕES DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS: UMA LONGA CAMINHADA

Este terceiro capítulo está organizado em três seções. Na primeira busca-se tecer uma reflexão sobre as políticas públicas, com destaque especial para os principais tipos de abordagem e todos os componentes que integram o processo de criação delas. As políticas públicas se tornaram, ao longo da história, importantes instrumentos no agir dos Estados, e mais ainda com a consolidação dos estados democráticos de direito. É a partir delas que muitos direitos são garantidos e efetivados. Contudo, elas possuem muitos aspectos que precisam ser considerados quanto à origem, às formas de análise e aos tipos de políticas que elas originam.

Um dos tipos das políticas públicas que merecem destaque são as políticas sociais, as quais se destinam à parcela mais pauperizada da população e possuem relação íntima com os direitos sociais. Elas se subdividem entre a proteção e a promoção social, e para cada uma há políticas específicas, tais como as da seguridade social, que englobam as áreas da previdência social, saúde e assistência social.

Na segunda seção reflete-se sobre as políticas sociais, a política nacional de assistência social e as APAES em seu contexto. Dentre as políticas sociais a que, no caso brasileiro, foi a última a ser implementada trata-se da assistência social. Apesar de ter sido regulamentada tardiamente, ela é de fundamental importância para a sociedade, porque visa amparo à infância, à velhice, à família e às pessoas com deficiência. Sendo estas últimas as que receberam um olhar inclusivo a partir da promulgação da lei de regulamentação dessa política social, e são os objetivos principais das Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES).

As APAES são organizações da sociedade civil (OSC) que prestam serviços socioassistenciais de forma planejada, gratuita e permanente às pessoas com deficiência (PCDS), preferencialmente intelectual e múltipla. São entidades de atendimento preponderantes de assistência social, que podem oferecer o Programa de Habilitação e Reabilitação para PCDS, o Serviço de Proteção Social Especial para PCDS, Idosos e suas Famílias, dentre outros nessa política.

Com a aprovação da Lei 8742/1993, que institui a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e dispõe sobre sua organização, as APAES passaram a integrar-se ao processo de sua implantação como entidades de atendimento que prestam serviços e desenvolvem programas às PCDS e tornaram-se um importante mecanismo de participação social delas.

Na terceira seção é apresentada uma discussão sobre a participação da sociedade, o controle social e o financiamento na PNAS enquanto uma política social, pois a participação

popular possibilita que a sociedade colabore no processo de formulação de uma política pública. Por sua vez, o controle social é exercido no momento posterior à implantação de uma política pública, e seus mecanismos principais são as conferências municipais e os conselhos, sendo que estes últimos têm papel relevante na política de assistência social, haja vista que são órgãos deliberativos e não apenas consultivos. E isso implica considerar que podem definir novas diretrizes e novos rumos para a assistência social.

Outro aspecto importante desses conselhos constitui-se na participação da sociedade civil organizada, isto é, as entidades de assistência social, como por exemplo as APAES, uma vez que são órgãos paritários na sua composição, permitindo que cada entidade tenha possibilidade de escolha, de escuta e de ter ouvidas as suas necessidades. Outro aspecto importante dos conselhos de assistência social consiste no fato de que seu agir impacta diretamente no fazer da política, através da fiscalização do seu financiamento. Isso porque quase todos, senão todos, os recursos necessitam passar pela aprovação dos conselhos, ou seja, se não for aprovado não poderá ser utilizado.

Já as questões de financiamento na PNAS passam pelo compartilhamento de obrigações dos entes federados, isso significa dizer que tanto municípios e estados como a federação possuem a obrigatoriedade de financiá-la. Por outro lado, isso não quer dizer que cada ente não possua sua autonomia administrativa preservada. Aliás, o fator da territorialização é um elemento essencial dentro da PNAS.

3.1 POLÍTICAS PÚBLICAS NA PERSPECTIVA DA GARANTIA DE DIREITOS

As políticas públicas inserem-se na sociedade contemporânea como mecanismos de defesa e garantia de direitos que o Estado utiliza em prol de sua população. É através delas que muitas das mazelas sociais são diminuídas, e conseqüentemente, as desigualdades entre os mais ricos e os mais pobres também. Castro e Oliveira (2014, p. 23) afirmam que “cabe ao Estado prover políticas públicas que atendam aos anseios da sociedade”. E acrescentam que “independentemente da escala, as políticas públicas remetem a problemas que são públicos, em oposição aos problemas privados” (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23).

Nesse sentido, Costa (2016, p. 140) assinala que “o Estado contemporâneo, é, por natureza (histórica), o Estado das Políticas Públicas”. Isso porque elas nascem no fervor da construção dos Estados com toda as suas contradições e conflitos.

As políticas públicas, justamente por sua natureza conflituosa, possuem um vasto campo de análise e autores que se detêm em teorizá-las, dependendo do enfoque e do objetivo.

Conforme Souza (2006, p. 23), alguns dos principais autores que iniciaram a discussão a respeito da temática são: “[...] H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton”.

Souza (2006) aponta que na área do conhecimento científico as políticas públicas iniciaram sua caminhada em torno dos estudos realizados nos EUA e também da Europa, em que o primeiro se deteve em analisar a ação dos governos e o segundo procurou dar ênfase em explicar o papel do Estado como um ente produtor de políticas públicas. De um modo geral, as políticas públicas estão inseridas no ramo da ciência política como disciplina acadêmica, mas não exclusivamente.

Porém, a relação das políticas públicas com o Estado, em que este as utiliza como uma ferramenta de gestão, de acordo com Souza (2006, p. 22) “é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências”. Nesse aspecto, o estudo e a utilização das políticas públicas pode ser considerado precoce e com profícuas produções científicas a respeito, que não se exaurem, por certo, nessas considerações.

Entretanto, o que realmente significa o termo política pública? Designa uma série de ações que Souza (2006, p. 26) resume como “[...] o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)”. Isto posto, significa dizer que as políticas públicas são formas de agir dos governos e perpassam por um processo que envolve mais do que sua simples formulação, implica em execução, implementação e avaliação. E, para além disso, abrangem os atores sociais que colaboram principalmente nessa última fase.

Nessa via de pensamento, Castro e Oliveira (2014, p. 23) afirmam que

Para que as funções estatais sejam exercidas com legitimidade, é preciso haver planejamento e permanente interação entre governos e sociedade, de forma que sejam pactuados objetivos e metas que orientem a formulação e a implementação das políticas públicas.

Dessa interação entre a sociedade e o governo, resulta o aprimoramento, bem como a criação de novas políticas públicas específicas para situações que emergem no decorrer do processo histórico, o que leva a considerar de suma importância que a sociedade se engaje na luta por condições de vida melhores, reivindicando e sinalizando para o próprio Estado, onde há maior necessidade de ações concretas. Costa (2016, p. 150, grifo nosso) aborda a questão do Estado em interação com a sociedade na formulação de políticas públicas salientando que “os

grandes motores contemporâneos das Políticas Públicas têm sido os **movimentos e organizações da sociedade civil**”.

As políticas públicas possuem algumas classificações quanto ao que se destinam e a forma que são desenvolvidas ou implementadas. Até mesmo os modos de análise das políticas públicas são diversos. Frey (2000) discute acerca do conceito de *policy analysis*, o qual representa uma forma de analisar políticas públicas e acrescenta uma distinção entre as suas dimensões principais, as quais são “‘*polity*’ para – denominar as instituições políticas, ‘*politics*’ para os processos políticos e, por fim, ‘*policy*’ para os conteúdos da política” (FREY, 2000, p. 216).

Além dessas dimensões, há a distinção entre alguns conceitos que são empregados para análise das políticas públicas tais como “*policy network, policy arena e policy cycle*” (FREY, 2000, p. 216) os quais significam, respectivamente, redes políticas, arenas políticas e ciclo político. Lago e Rotta (2019, p. 28) afirmam que as *policy network* “são as redes de relações que se estabelecem e se organizam para influenciar na implementação de políticas públicas”.

Por sua vez, a *policy arena* ou arena política, segundo Lago e Rotta (2019), é compreendida como o resultado de iniciativa dos empreendedores políticos e do movimento em torno de determinada demanda da sociedade até que se torne uma ação de governo. Dito em outras palavras, é o mesmo que dar visibilidade a um problema, fomentando que entre no jogo da arena das políticas públicas.

No arcabouço das arenas políticas encontra-se, também, uma classificação das políticas públicas segundo a sua finalidade. Frey (2000, p. 223) ressalta que “podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo”. E não se diferenciam apenas pela finalidade, mas também, pela forma de implementação e avaliação.

Lowi (1964; 1972 *apud* LAGO; ROTTA, 2019) aponta que as políticas distributivas se referem a segmentos delimitados, enquanto que as políticas regulatórias dizem respeito à burocracia e legislações, visando padrões normativos; as políticas redistributivas são voltadas à tributação e atingem certos grupos sociais; as políticas constitutivas são consideradas como aquelas que estão ligadas à procedimentos e fluxos.

O *policy cycle* ou ciclo político, de acordo com Lago e Rotta (2019), sugere uma processualidade na formulação de uma política pública, em que são diferenciadas as fases ou estágios desse processo. Esse ponto da análise das políticas públicas também é marcado por uma gama de classificações. Geralmente são considerados seis estágios, os quais, conforme Lago e Rotta (2019, p. 28) são: “delimitação da agenda; especificação das alternativas; análise

das opções disponíveis; escolha das opções; implementação da opção escolhida; avaliação dos resultados”. Contudo, essa classificação das fases do ciclo político pode sofrer variações.

Para Frey (2000, p. 229) “a fase da avaliação é imprescindível para o desenvolvimento e a adaptação contínua das formas e instrumentos de ação pública”. Portanto, permitem uma análise da “vida” de uma política pública, em um contínuo processo no qual a sociedade é fator determinante. Trevisan e Van Bellen (2008) salientam que “o interessado final é o público em geral ou a sociedade civil[...]”. E acrescentam que “os relatórios das avaliações podem servir tanto para divulgação, quanto para fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social”.

Outras duas formas muito utilizadas na análise das políticas públicas são o incrementalismo e o modelo *gabarge can*. Este refere-se, como Lago e Rotta (2019) dizem, ao modelo “lata de lixo”, no qual o critério de escolha das políticas públicas é a afinidade ideológica do gestor com as ações que ela demanda. Sem que haja a criação de uma nova política, trata-se apenas de reutilização. Enquanto que aquele diz respeito às inovações ou reconfigurações realizadas nas políticas públicas já existentes. São feitas modificações e, como o próprio nome sugere, incrementos são adicionados dependendo da demanda social identificada.

A análise das políticas públicas é muito rica de abordagens teóricas e uma que não pode ser deixada de lado é o neoinstitucionalismo, que segundo Lago e Rotta (2019) tem emprestado referenciais analíticos em grande escala nas últimas décadas. Ele “ênfatiza a importância das instituições e de suas regras de funcionamento como elementos centrais no estudo dos processos que envolvem a concepção, o planejamento, a execução e a avaliação de políticas públicas” (LAGO; ROTTA, 2019, p. 31). Isto significa dizer que entram em cena as instituições como um todo, estabelecem ligações diretas com as políticas públicas, uma vez que é nesse espaço que uma política ganha vida, sentido e ação.

Frey (2000, p. 232) corrobora com essas palavras, ressaltando que “[...] regras, deveres, direitos e papéis institucionalizados influenciam o ator político nas suas decisões e na sua busca por estratégias “apropriadas””. Isto é, os governantes são impelidos a agir e a buscar soluções, tendo em mente o que já está institucionalizado.

A partir da busca por soluções para os problemas sociais uma gama de outras alternativas são criadas, pois as “políticas públicas, após desenhadas e formuladas, desdobram-se em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e pesquisas” (SOUZA, 2006). Esses desdobramentos das políticas públicas são imprescindíveis para que sejam efetivamente colocadas em ação, isto é, implementadas, para que se tornem mote de

investigação e análise dos pesquisadores e assim constituam “uma agenda de pesquisas” (COSTA, 2015, p. 137).

Já que “o conhecimento teórico-histórico de um dado campo do conhecimento é essencial para sua práxis, para uma melhor compreensão dos seus desdobramentos, sua trajetória e perspectivas” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008), Faria (2012) sinaliza que o tema das políticas públicas teve significativo avanço após os anos 2000 no campo da produção teórica no Brasil, mas que ainda carece de pesquisas relacionadas à implementação propriamente dita.

Após essa reflexão acerca da concepção das políticas públicas, bem como de sua origem e formas de análise, tem-se que elas se constituem na ferramenta de ação dos governos de maior relevância nos Estados democráticos. Pois alcançam, se não toda, quase toda a população, de uma forma ou de outra. Desde os sujeitos até as grandes empresas, desde uma determinada região até um país inteiro. Castro e Oliveira (2014) afirmam que o desenvolvimento está baseado em cinco dimensões, a saber: econômico, social, territorial, ambiental e político institucional, e para cada uma delas há políticas públicas específicas, tais como macroeconômica, social de proteção e promoção, infraestrutura econômica e social, entre outras.

Outro enfoque das políticas públicas relaciona-se com as teorias do capital humano e do capital social. O primeiro tem sido, de acordo com Viana e Lima (2010) “caracterizado pelos níveis de nutrição, saúde e educação da população, além dos investimentos inseridos nessa área”. E o segundo, nas palavras dos autores “determinado pelo nível de associação entre os indivíduos, estudado recentemente como uma forma determinada do crescimento econômico, tanto de base local, quanto regional” (VIANA; LIMA 2010).

O capital humano tangencia as políticas públicas quando proporciona diminuição das desigualdades sociais pela educação. Para Kelniar, Lopes e Pontili, (2013, p. 03) “investir em programas de educação é fundamental para combater as desigualdades sociais e melhorar as condições de países menos desenvolvidos”. E acrescenta que “raramente pode-se encontrar entre os homens uma unanimidade tão clara quanto a que existe sobre a importância da educação (escolaridade) para melhoria da qualidade de vida das pessoas” (KELNIAR; LOPES; PONTILI, 2013, p. 3).

Por outro lado, quando se pretende abordar a temática das políticas públicas, um ângulo que não pode ser esquecido diz respeito à avaliação e monitoramento, pois são eles que permitem aos gestores ter maior clareza acerca da qualidade dos serviços que são ofertados à população. A prática de avaliação de programas e políticas públicas teve sua origem nos EUA, no início do século XX, no período entre as guerras mundiais, no campo da educação

(SERAPIONI, 2016), sendo os “pioneiros na difusão de seus resultados” (TINÔCO; SOUZA; OLIVEIRA, 2011, p. 306). Conforme Tinôco, Souza e Oliveira (2011, p. 307) “os países europeus e latino-americanos passaram a utilizar sistematicamente a avaliação mais recentemente, principalmente a partir dos anos 1990”.

No Brasil isso não foi diferente. Apesar de haver, nos últimos anos, uma crescente discussão e utilização desse importante instrumento, “esses avanços ainda são insuficientes e há um consenso de que o Brasil precisa progredir muito mais no campo da avaliação de programas e projetos sociais” (HOLANDA, 2003, p. 18). Isso sem contar que “o problema do Brasil não é o de ampliar os gastos sociais, mas o de aumentar a sua eficiência e efetividade, o que pressupõe a institucionalização de processos de avaliação de programas e projetos” (HOLANDA, 2003, p. 18).

Com isso, ressalta-se a importância desse valioso instrumento para o desenvolvimento de políticas públicas de qualidade, que é imprescindível para ampliação, aprimoramento, implantação e até mesmo rejeição de um programa que deixa a desejar no alcance dos objetivos. Isto significa dizer que a avaliação de programas, projetos e políticas públicas é imperativa ao agir governamental, para dar respostas às demandas sociais prementes. Entretanto, há uma “multiplicidade de abordagens avaliativas e diversas controvérsias entre estudiosos que se baseiam em diferentes perspectivas conceituais e epistemológicas” (SERAPIONI, 2016, p. 61).

Ramos e Schabbach (2012, p. 1273) consideram que

O crescente interesse dos governos com a avaliação está relacionado às questões de efetividade (alcance das metas, aferição dos resultados esperados e não esperados dos programas) ou eficácia (à maior produção, maior eficácia), à eficiência (a um menor custo de produção, maior eficiência), ao desempenho e à *accountability* da gestão pública.

Com isso, a eficiência, a efetividade e a eficácia das ações desenvolvidas pelos programas e políticas públicas são estabelecidas como conceitos intrínsecos ao processo de avaliação, permitindo “ao governante certo conhecimento dos resultados de um dado programa ou projeto, informação essa que pode ser utilizada para melhorar a concepção ou a implementação das ações públicas, fundamentar decisões, promover a prestação de contas” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1273).

Mas, afinal, o que significa avaliação? Também o significado do que seja uma avaliação não é unânime, recebendo diferentes definições conforme os modelos conceituais, linhas teóricas e de pesquisa em diversas áreas do conhecimento (JANUZZI, 2014a). Uma das definições existentes é dada por Januzzi (2014a, p. 26):

Avaliação refere-se ao conjunto de procedimentos técnicos para produzir informação e conhecimento, em perspectiva interdisciplinar, para desenho *ex-ante*, implementação e validação *ex-post* de programas e projetos sociais, por meio das diferentes abordagens metodológicas da pesquisa social, com a finalidade de garantir cumprimento dos objetivos de programas e projetos (eficácia), seus impactos mais abrangentes em outras dimensões sociais, ou seja, para além dos públicos-alvo atendidos (efetividade) e a custos condizentes com a escala e complexidade da intervenção (eficiência).

A avaliação se constitui como um ferramental relevante para o estudo das políticas públicas, uma vez que “caracteriza-se como um campo que utiliza uma ampla gama de ferramentas das ciências sociais (tanto quantitativas como qualitativas) para analisar programas sociais” (SERAPIONI, 2016, p. 65). E mais que isso, Serapioni (2016) destaca que não é apenas compreender, mas também formular um juízo sobre a ação social analisada.

Outra concepção sobre a avaliação é dada por Ramos e Schabbach (2012, p. 1272), a qual ressalta que é “um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão, do controle social sobre a efetividade da ação do Estado, esse último instrumentalizado pela divulgação de resultados das ações de governo”. Por outro lado, Rodrigues (2008, p. 10) cita que Chelimsky (1997), depois de ter examinado as experiências de avaliação das políticas públicas das últimas três décadas do século passado, propõe a avaliação como

Um “empreendimento eclético” que agrupa perspectivas e métodos diversos; comporta o desenvolvimento de estudos prospectivos e retrospectivos, o recurso a métodos quantitativos e qualitativos, o desenvolvimento da interdisciplinaridade, a credibilidade (como condição do conhecimento e da objetividade) e o fortalecimento das instituições.

A avaliação das políticas públicas pode ser vista por ângulos diferenciados, uma vez que pode realizar o estudo de uma determinada situação, propondo alternativas e utilizando métodos de pesquisa tanto qualitativos como quantitativos, provenientes de diferentes áreas do conhecimento. Também se destaca que a avaliação é movida pela intencionalidade de suscitar a ação dos envolvidos, uma vez que, ao se concluir os processos, podem advir novos passos a serem dados, no sentido de redimensionar ou até mesmo promover mudanças substantivas naquilo que se está fazendo. Trevisan e Van Bellen (2008, p. 536) destacam que

O Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da OCDE assinala que o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento. A avaliação deve proporcionar informação que seja crível e útil para permitir a incorporação da experiência adquirida no processo de tomada de decisão.

Ou seja, em um processo de avaliação não basta apenas tomar conhecimento da ação social desenvolvida, é preciso dar um valor a essa ação, o que permitirá ao gestor público continuar com essa mesma política pública, melhorá-la ou rejeitá-la. Nesse ponto, Trevisan e Van Bellen (2008, p. 536) referem que “as avaliações podem ser um “problema” para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos”. E acrescentam que duas alternativas podem ser tomadas a partir dos resultados e informações de uma avaliação, por um lado podem ser “usados pelo público e pela imprensa para criticar os governos” como também “em caso de “boas notícias”, os governos podem usá-las para legitimar as próprias políticas, como ganho político” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008, p. 536).

O processo de avaliação de programas e projetos da esfera governamental tem várias possibilidades de análise, dependendo dos objetivos e dos fins almejados. Há que se considerar a existência de uma multiplicidade de enfoques avaliativos e denotar as várias classificações¹³ que as práticas avaliativas recebem dependendo da utilização que possuem. Há também a avaliação entendida como uma fase integrante do ciclo político (JANUZZI, 2011).

Já o monitoramento ou acompanhamento de uma política pública/programa/projeto na visão de Ramos e Schabbach (2012, p. 1279)

É uma atividade gerencial interna, realizada sistematicamente durante o período de execução e operação, para se saber como uma intervenção evolui ao longo do tempo, através de dados da gerência do projeto sobre metas iniciais, indicadores e resultados associados aos programas. Ela é necessária para se dimensionarem as metas de um projeto, os caminhos que uma intervenção percorre e as métricas potenciais para medir os efeitos na população-objetivo.

Dito de outro modo, o acompanhamento é uma forma contínua de verificação dos objetivos no decorrer de um programa. Nesse sentido, Ramos e Schabbach (2012) indicam que os desafios para o desenvolvimento de um bom monitoramento consistem em indicar quais objetivos são almejados; elaborar os indicadores necessários para acompanhar o progresso relacionando-o às metas; fixar, para cada indicador, metas quantitativas e temporais. Em outras palavras, é um processo complexo, mas necessário para o bom desempenho de uma política pública.

Mas ainda há os instrumentos de avaliação que são ferramentas utilizadas para verificar os dados necessários em uma avaliação de política pública. São eles que irão dizer quais os

¹³ Para uma leitura detalhada sobre essas classificações das práticas avaliativas se pode consultar: Holanda (2003), Ramos e Schabbach (2012), Serapioni (2016), Tinôco, Souza e Oliveira (2011), Faria (2005a), Januzzi (2014a).

caminhos a serem seguidos para atingir o objetivo final que se pretende descobrir com a avaliação. Januzzi (2011) explica que cada tipo de estudo avaliativo necessita de uma metodologia diferente, e acrescenta que esse delineamento metodológico em conformidade com os objetivos da pesquisa avaliativa é um elemento crucial.

Nesse sentido, Januzzi (2014a, p. 31) adverte que

Não existe um método ou estratégia “padrão-ouro” para a produção de uma avaliação. O melhor método é o que produz as evidências que respondem de forma consistente às demandas requeridas, ao tempo de seu uso na decisão da gestão pública. Informação precisa, mas produzida a custos e tempo não condizentes com a tempestividade da gestão; ou, ainda, informação rapidamente produzida, mas não consistente e robusta em termos metodológicos, certamente não se presta a orientar decisões cruciais acerca dos rumos de um programa ou projeto social. Perspectiva multidisciplinar de investigação, triangulação de métodos e de sujeitos entrevistados, esforços combinados de avaliação interna – com gestores e técnicos que conhecem os problemas e as atividades do programa e projeto – e de avaliação externa – com pesquisadores especializados e apoio de equipe de campo – é que garante a credibilidade e robustez necessárias ao aprimoramento da gestão e desenho das intervenções programáticas.

Equivale dizer que não há apenas uma maneira, um método que por si só dará conta de responder às complexificações existentes em torno de um processo avaliativo e, mais ainda, de uma política pública. Contudo, os métodos escolhidos devem ser aplicados de forma que permitam ações factíveis e críveis quanto ao aprimoramento do programa. Nesse ponto, os indicadores adquirem relevância como componentes dos instrumentos de avaliação e do monitoramento das políticas públicas. De acordo com Januzzi (2014a, p. 32), “indicadores são componentes centrais na definição de uma estratégia de monitoramento”.

Um indicador social é uma medida em geral quantitativa, dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para a formulação de políticas). É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão ocorrendo na mesma. Os indicadores sociais se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e formulação de políticas sociais nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento, por parte do poder público e da sociedade civil, das condições de vida e bem-estar da população e permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (JANUZZI, 2002b, p.55).

Por esse ângulo, pode-se afirmar, resumidamente, que um indicador tem a incumbência de dizer o que de fato ocorre em um fenômeno social por meio de números, ou seja, ele apenas indica (JANUZZI, 2002b). No Brasil, um dos bons exemplos que devem ser citados sobre a produção de dados e estatísticas é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (4,3) que, conforme Januzzi (2002b, p. 62), “cumprir seu papel de agente coordenador do Sistema de

Produção e Disseminação de Estatísticas Públicas, como produtor de dados primários, compilador de informações provenientes de ministérios e disseminador de estatísticas”.

Outro exemplo brasileiro, em âmbito de secretarias que pode ser mencionado é a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (Sagi), do Ministério do Desenvolvimento Social, a qual, em 2006, desenvolveu o Sistema de Avaliação e Monitoramento de Políticas e Programas Sociais (RAMOS; SCHABBACH, 2012). As autoras salientam que “o formato de órgão específico com a finalidade precípua de avaliação e gestão da informação como a Sagi é inédito no governo federal”.

Na prática, a Sagi tem um funcionamento do tipo matricial na medida em que executa e contrata pesquisas, realiza cursos e publicações e atende às necessidades das secretarias responsáveis pelas políticas nacionais de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1288).

Sob esse enfoque, a avaliação da política pública de assistência social tem se realizado na prática e seus dados subsidiado diversas tomadas de decisões pelos gestores, bem como seu aprimoramento. Assim, afirmam Ramos e Schabbach (2012, p. 1.288) que “as informações produzidas pela Sagi têm como objetivo subsidiar gestores e formuladores das políticas sociais na tomada de decisões de modo a aperfeiçoar os programas e racionalizar o uso dos recursos financeiros”. Sem contar “a disseminação do conhecimento ao público, mediante publicações técnicas e seminários, contribui para a ampliação do controle social e o fortalecimento da transparência governamental” (RAMOS; SCHABBACH, 2012, p. 1288).

Ramos e Schabbach (2012) citam ainda a ferramenta Matriz de Informação Social (MI Social), criada pela Sagi com o intento de coletar informações georreferenciadas sobre os programas do MDS. Além disso, no âmbito da política pública de assistência social, pode-se destacar a existência do Censo SUAS, regulamentado pelo Decreto N° 7334 de 19 de outubro de 2010, com a finalidade de coleta de informações sobre os serviços, programas e projetos de assistência social desenvolvidos pelas unidades públicas e privadas que prestam serviços socioassistenciais. Esse censo é realizado anualmente e permite acompanhar e criar indicadores de monitoramento e avaliação do Sistema Único de Assistência Social de responsabilidade da Sagi e do MDS (BRASIL, 2010).

Com base nas informações coletadas pelo Censo SUAS, várias publicações são feitas pela Sagi, apresentando dados, estatísticas, gráficos, entre outros elementos que possam ser fonte de pesquisa, formulação e aprimoramento da política de assistência social. No tangente às PCDS, a Sagi publicou recentemente uma obra intitulada “Proteção e Promoção Social de

Pessoas com Deficiência no Brasil: uma abordagem a partir de indicadores sociais e relatos de caso”, na qual é possível identificar um panorama sobre a situação das pessoas com deficiência no Brasil.

Além disso, esse estudo apresenta relatos de caso, assim como diversos indicadores sociais que possibilitaram a criação de perfis e tendências dos dados nacionais quanto a esses atores sociais. Os dados encontrados referem-se a sexo, raça, renda, escolaridade, tipo de deficiência, distribuição geográfica, acesso ao trabalho, entre tantos outros (CORTIZO; SANTOS; CUSTÓDIO, 2020).

Um dado interessante apresentado diz respeito aos atendimentos prestados às PCDS no Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias¹⁴, que pode ser ofertado no Centro Dia, no CREAS ou ainda por OSC, como é o caso de muitas APAES no território nacional. De acordo com os dados apontados, com base no Censo Suas 2018, há no Brasil 1.641 Centro Dias situados em 18% dos municípios brasileiros (CORTIZO; SANTOS; CUSTÓDIO, 2020). As OSC que ofertam esse serviço respondem ao questionário do Censo SUAS na modalidade de Centro Dia e Similares (MC; SNAS, 2021).

As atividades desenvolvidas nos Centros Dias e Similares tem por objetivo “superar situações violadoras de direitos, tais como confinamento, discriminações, negligência e abandono; ampliar a rede de cuidados; diminuir o isolamento social; promover a autonomia e acesso a benefícios, programas de transferência de renda e outras ações da assistência social” (CORTIZO; SANTOS; CUSTÓDIO, 2020, p. 17); entre outros.

Com isso, denota-se a relevância das políticas públicas para a garantia de direitos das PCDS assim como de qualquer cidadão. Contudo, a simples existência regulamentada de uma política não quer dizer que ela de fato esteja realizando o que se propôs na vida dos sujeitos. Este é um aspecto relevante no que se refere à necessidade da avaliação nas políticas públicas, programas e projetos, pois ela permite analisar, quantitativa ou qualitativamente, seus resultados, fornecendo maior clareza para todos os atores sociais envolvidos a respeito do que está sendo oferecido pelos governos, sejam eles federal, estadual ou municipal.

Nessa perspectiva, na seção a seguir reflete-se sobre a política social, sua compreensão, desdobramentos e importância para os atores sociais, estabelecendo relações entre a política de assistência social e as Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES).

¹⁴ Esse serviço foi reconhecido pelo CNAS na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais da Resolução Nº 109 de 2009. Entretanto, só foi realmente implantado no ano de 2012 após ser instituído o Decreto 7.612, de 17 de novembro, de 2011 que lançou o Plano Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, o Plano Viver Sem Limite. Nesse plano foi estipulado a meta de implantação de 27 unidades de Centros Dia para a oferta do serviço entre os anos de 2012 e 2014 (MDS; SNAS, 2012?).

3.2 POLÍTICAS SOCIAIS, POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS APAES

Nesta seção, interessa mostrar que as políticas sociais são um dos "braços" das políticas públicas e nelas se encontra a política nacional de assistência social e as demais políticas que são objeto essencial do trabalho das APAES.

Mas a que se refere quando se fala em política social? Para tentar responder essa questão são elencados alguns conceitos sobre a política social, assim como são apontados quais seus desdobramentos e qual a sua relevância para a vida dos brasileiros, bem como é realizada uma reflexão sobre a política de assistência social e as APAES.

Rotta e Reis (2007, p. 315) destacam que as políticas sociais, para além de suas diferentes definições, devem ser “entendidas como fruto da dinâmica social, da inter-relação entre os diversos atores, em seus diferentes espaços e a partir dos diversos interesses e relações de força”. Sendo que desse dinamismo das relações sociais ao longo da história, em se tratando de políticas sociais, Behring e Boschetti (2016) apontam que

O seu surgimento [...] foi gradual e diferenciado entre os países, dependendo dos movimentos de organização e pressão da classe trabalhadora, do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado. Os autores são unânimes em situar o final do século XIX como período em que o Estado capitalista passa a assumir e realizar ações sociais de forma ampla, planejada, sistematizada e com caráter de obrigatoriedade.

À luz desse enfoque, as políticas sociais se originam em meio a um contexto turbulento de pressões dos atores sociais lutando por condições de vida melhores e o Estado medindo forças para tornar essas pressões concretas de maneira “cautelosa”, para não dizer ínfima. Entretanto, nessa relação ainda há o terceiro elemento, não menos importante, que é o capital. De todo modo, para lançar luz a esse trinômio Mota (2000, p. 123) esclarece que

A questão reside no fato de o capital ser compelido a incorporar algumas exigências dos trabalhadores, mesmo que elas sejam conflitantes com os seus interesses imediatos; mas, ao fazê-lo, procura integrar tais exigências à sua ordem, transformando o atendimento delas em respostas políticas que, contraditoriamente, também atendem às suas necessidades.

Dito em outros termos, há tensões e disputas na relação do capital com o trabalho, e o Estado intervém mediando essa relação. No entanto, prevalece uma tendência do o próprio Estado ser controlado pelo capital. Como já dizia Marx (1991 *apud* ROTTA; REIS, 2007, p.

318), o capitalismo “mais do que qualquer outro modo de produção, esbanja seres humanos, desperdiça carne e sangue, dilapida nervos e cérebros”.

Neste cenário, “os pobres passaram a não aceitar mais a situação de forma resignada e conformada, mas passaram a protestar, das mais diversas formas, constituindo-se numa ameaça real às instituições sociais existentes” (ROTTA; REIS, 2007, p. 318). E dessa via de mão dupla nasce um conceito novo, a questão social, necessitando de formulação de políticas sociais. Como defendem Rotta e Reis (2007, p. 318), “a politização dos “problemas sociais” é que os transforma em “questão social””.

A relação das políticas sociais e a questão social é explicada por Behring e Boschetti (2016) quando afirmam que

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

A questão social manifesta-se através de expressões vistas, como a pobreza, as desigualdades, dentre tantas outras faces, e elas são o ponto de ação principal das políticas sociais. Contudo, Guerra (2011, p. 35) adverte que “as políticas sociais com estratégia socialdemocrata de o Estado enfrentar e intervir nas sequelas deixadas pelas várias expressões da “questão social” são cada vez mais focalizadas nos segmentos mais pauperizados”. E adiciona que elas “introduzem critérios de elegibilidade, atuam na seletividade, reforçam o individualismo e o caráter meritório”. Por isso

“[...] quando se fala em produção e reprodução das relações sociais inscritas num processo histórico, sendo a questão social uma inflexão desse processo, trata-se da produção e reprodução – movimentos inseparáveis da totalidade concreta – de condições de vida, de cultura e produção da riqueza (BEHRING E BOSCHETTI, 2016).

Nessa via de pensamento é preciso considerar a totalidade, a historicidade e as contradições existentes na realidade concreta dos sujeitos. Por esse motivo, conforme Castro e Oliveira (2014), as políticas sociais abarcam dois objetivos comuns, a saber, a proteção e a promoção social, a fim de alcançar a justiça social. A proteção social, segundo Castro e Oliveira, (2014, p. 23), engloba “a seguridade social, que tem como ideia força a solidariedade”, enquanto que a promoção social é

Entendida como a resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para indivíduos e/ou grupos sociais, para dar respostas aos direitos sociais e a outras situações não incluídas nos direitos, as quais dizem respeito às contingências, necessidades e riscos que afetam vários dos componentes das condições de vida da população, inclusive os relacionados à pobreza e à desigualdade (CASTRO; OLIVEIRA, 2014, p. 23).

É nessa esfera que a ligação entre as políticas sociais e os direitos sociais ocorre. Por meio delas a população tem o seu rol de direitos efetivados e, mais que isso, executados. Couto (2006, p. 48) refere que “a concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado [...]” e adiciona que “sua materialidade dá-se por meio de políticas sociais públicas, executadas na órbita do Estado”.

Vale salientar que os direitos sociais são aqui entendidos como “um produto social histórico e, portanto, inacabado, trazendo na sua configuração matizes das possibilidades postas na luta cotidiana das populações no enfrentamento das mazelas geradas pelo capitalismo” (COUTO, 2006, p. 52). Muito embora os direitos sociais sejam originados por meio de muita luta e reivindicações e sejam reconhecidos legalmente, nem sempre eles são concretizados pelas políticas sociais. Couto (2006) refere que “é preciso ter claro que a simples existência de garantias legais não se traduz em garantias de direitos sociais”. “Uma coisa é o anúncio do direito, outra coisa é sua realização concreta” (YAZBEK, 2004, p. 33).

É por esse prisma que deve-se compreender as políticas sociais, pois, em grande medida, há um mecanismo legal que as torna efetivas. Todavia, a concretização delas na vida real dos sujeitos pode estar ainda muito distante. Ademais, “pensar que das políticas sócio assistenciais, e apenas delas resultem melhorias no bem-estar social desta população é ilusório e ineficaz. Porque há uma imensa fratura entre o que é anunciado na Constituição [...] e a realização concreta do direito” (YAZBEK, 2004, p. 33).

Sem contar as práticas assistencialistas que as permeiam, pois “a política brasileira tem essa herança cultural pesada do clientelismo, da tutela, do apadrinhamento, do favor” (YAZBEK, 2004, p.25). Retomando Couto (2006, p. 60), “uma das questões centrais no terreno das políticas públicas tem sido compreendê-las em relação ao binômio concessão ou conquista”. Concessão, no sentido de “políticas residuais, fragmentadas, realizadas na ótica do mercado ou da filantropia” (COUTO, 2006, p. 60). Conquista, entendida pelas palavras de Couto (2006, p. 60), “com forte presença das concepções universal, igualitária e de sistema de proteção social”.

Para realizar algumas reflexões sobre as políticas sociais no Brasil é importante reportar-se a Fagnani (2005), que faz uma minuciosa pesquisa acerca da sua utilização pelos governos que passaram dentre os anos de 1964 e 2002. Sua análise perpassa as políticas de previdência

social, saúde, assistência social, saneamento, habitação e transporte coletivo urbano. A primeira leitura que o autor apresenta acerca da realidade brasileira no campo das políticas sociais é a de que

O Brasil é um país de industrialização tardia. Na década dos 60, apresentava enorme heterogeneidade social e regional, dramática concentração da renda, formas precárias de inserção no mercado de trabalho e um contingente expressivo de excluídos e miseráveis, no campo e na cidade. Essas condições econômicas e sociais colocavam limites objetivos à *natureza* das fontes de financiamento das políticas sociais. Para promover a redistribuição da renda, indiretamente, pelas políticas sociais, usando-as como mecanismo efetivo de combate à pobreza, seria preciso, necessariamente, *utilizar fontes de financiamento não reembolsáveis*. Entretanto, no autoritarismo, como na atualidade, essa obviedade foi olímpicamente desconsiderada (FAGNANI, 2005, p. 14, grifo do autor).

Por esse viés, pode-se perceber o quanto o cenário brasileiro foi marcado por fases distintas quanto às políticas sociais, tendo momentos de progressos e outros tantos de retrocessos. Essa realidade constatada por Fagnani é perceptível também em termos de construção da cidadania, como lembra Carvalho (2006, p. 13) ao destacar os “caminhos tortuosos que a cidadania tem seguido no Brasil”, ressaltando que esta é, geralmente, relacionada aos direitos civis, políticos e sociais

Pelo exposto, pode-se evidenciar o quanto um conceito está intimamente atrelado ao outro, políticas públicas se desdobram em políticas sociais, que por sua vez, possuem como uma de suas veias a assistência social, a qual relaciona-se com direitos sociais, cidadania, desigualdades e pobreza, considerando que a sua redução é o objetivo principal em se tratando da política de assistência social.

Para abordar a assistência social no Brasil é preciso resgatar alguns pontos nodais da sua constituição enquanto política pública que foi construída em meio às relações sociais¹⁵, ao longo do processo histórico da sociedade brasileira, em uma luta infindável para a sua concepção como direito social frente às imposições do capitalismo.

Nesse liame, em meio a essas relações conflituosas, inicialmente a assistência social era operacionalizada por práticas assistencialistas, ou seja, o favor e a benesse eram a sua fundação, que lhe configuravam um aspecto de tutela aos excluídos. Não era vista como uma atribuição do Estado, visto que “estava quase exclusivamente nas mãos de associações particulares”

¹⁵ [...] Foi nesse movimento contraditório que a política de assistência social foi se materializando, tanto juridicamente quanto como um sistema único, reclamável pela população. Essa trajetória incorporou um processo que evidencia os ganhos possíveis no campo da política social na sociedade capitalista, bem como aponta as determinações históricas que asseguram a contenção da população à ótica das determinações do processo de acumulação capitalista (COUTO, 2015, p. 666).

(CARVALHO, 2006, p. 61). Para transpor a mudança no significado da assistência social, partindo do assistencialismo até chegar ao direito social pela política pública, foi necessária uma intensa articulação social. Nessa perspectiva, Couto (2006, p. 164) aponta que

O campo da assistência social sempre foi uma área muito nebulosa da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil. Para compreendê-la, é preciso inscrevê-la no contexto da sociedade brasileira de capitalismo tardio que se revelou no Brasil. Conceitos como assistencialismo e clientelismo têm sido apontados como constitutivos de uma sociedade conservadora que, por muito tempo, considerou a pobreza como um atributo individual daqueles que não se empenharam para superá-la.

Nesse sentido, tornou-se imperioso para o Estado considerar a assistência social como campo do direito social e como política social, colocando-a em prática, no rol dos direitos sociais, com toda a força do movimento que consagrou a Constituição Federal de 1988, trazendo para a sociedade uma visão antagônica do que havia até esse momento. Couto (2006, p. 170) assinala que “essa inserção [na Constituição Federal] bastante inovadora, introduz o campo da assistência social como política social, dirigindo-se a uma população antes excluída do atendimento na ótica dos direitos”. E acrescenta que “sua definição impõe compreender o campo assistencial como o da provisão necessária para enfrentar as dificuldades que podem ser interpostas a qualquer cidadão e que devem ser cobertas pelo Estado” (COUTO 2006, p. 170).

Vale ressaltar o entendimento que Yazbek (2004, p. 23) traz sobre essa inclusão:

[...] Eu entendo que a Constituição e depois a Lei Orgânica da Assistência criam para a assistência social uma nova matriz – eu tenho chamado assim – que permite a passagem da assistência social para um campo novo, o campo do direito, o campo da universalização dos acessos, da responsabilidade do Estado perante as questões da pobreza e da exclusão, o campo da política pública [...].

É a partir desse momento histórico que a política de assistência social, no Brasil, passa a ser considerada política pública. Isto significa dizer que passou, de um conceito de ajuda aos necessitados, para um campo mais profundo e complexo, que a colocou em pé de igualdade com outros direitos sociais. Adquiriu o patamar “de efetivação de direito, como uma política estratégica, não contributiva, voltada para a construção dos chamados “mínimos sociais¹⁶” de inclusão”. Ou seja, “ela aponta a universalização do acesso aos direitos que ela garante, ela busca romper com o clientelismo, com o assistencialismo que historicamente caracterizam não

¹⁶ “Mínimos entendidos aqui não como mínimos que nivelem por baixo, mas como um patamar de qualidade de vida e dignidade de vida abaixo do qual nenhum cidadão brasileiro deveria estar colocado” (YAZBEK, 2004, p. 25).

apenas a política de assistência social nesse país, mas as políticas sociais de modo geral” (YAZBEK, 2004, p. 25).

Todavia, há que se considerar que o ranço assistencialista ainda permanece na assistência social, porque “é ela uma política ambígua porque tanto você pode oferecer ajuda para obter a subserviência, a lealdade, como pode emancipar. E isso na história política brasileira não foi superado por causa da LOAS [...]. A assistência ainda é troca, e moeda de favor” (YAZBEK, 2004, p. 29). Para Sposati *et al* (2003, p. 67), “os estigmas criados historicamente em torno da prática da assistência social mantêm-na num círculo vicioso e fechado de auto reprodução”.

No entendimento dos estudiosos da assistência social, que acompanham de perto suas conquistas e suas derrotas, fica evidente as nuances que a envolvem, principalmente os matizes decorrentes das reviravoltas capitalistas na sociedade brasileira. Por esse escopo, Yazbek (2004) entende que duas situações ocasionam certa dificuldade na compreensão dessa política como um direito. A primeira diz respeito a sua histórica vinculação à filantropia, e dela decorre, conseqüentemente, a confrontação das práticas fundadas no reconhecimento do direito e as de favor. A segunda refere-se à expansão do terceiro setor, que na visão da autora despolitiza o trabalho social e valoriza o trabalho voluntário.

Ainda há uma “resistência da sociedade brasileira em encaminhar para uma condição igualitária a superação do passo histórico e, ainda, de reduzir o sentido de fraternidade, solidariedade ao processo de ajuda” (SPOSATI, 2014, p. 101). Essas situações mascaram e dificultam a compreensão profunda de garantia de direitos que rompa com o caráter da benesse. “É preciso, portanto, que se trabalhe na perspectiva do que é a garantia desses direitos. Isso significa que podem ser ampliados na discussão com a sociedade” (COUTO, 2016, p. 127).

Nesse contexto de luta pela garantia de direitos em uma sociedade que apresenta um processo histórico contraditório, pode-se afirmar que a Constituição Federal de 1988 representa um marco decisivo. Em seu Art. 194 define que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à **assistência social**” (BRASIL, 1988, grifo nosso). Nos artigos 203 e 204 há uma afirmação clara da assistência social como direito universal, sendo prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição à seguridade social (BRASIL, 1988). Apesar de ter obtido esse avanço incomensurável na sua concepção como política social, Fagnani (2005) ressalta a contrarreforma sofrida pela assistência social quando foi vetado, integralmente, o projeto de regulamentação de sua lei orgânica no ano de 1990 pelo

então presidente Collor, que já havia sido aprovado pelo Congresso Nacional. Somente após três anos desse lamentável fato é que ela pode ser promulgada.

Esses artigos possibilitaram e impulsionaram a elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social, LOAS, que foi sancionada, tardiamente, pela Lei Nº 8742/1993. Todavia, foi essa lei que a consolidou como um direito da população, que o Estado tem a obrigação de fazer cumprir. Porque, mais que uma simples denominação, trouxe a delimitação de suas prerrogativas e delineou toda a sua estratégia de atuação, tanto na esfera federal, como estadual e municipal.

Nesse conjunto de avanços e retrocessos, pois o processo é histórico, permeado por interesse e contraditório, a criação da Política Nacional de Assistência Social, com a Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004, representou a consolidação, pelo menos nos marcos legais e institucionais¹⁷, de uma antiga reivindicação dos movimentos sociais e dos profissionais da área do serviço social. A partir da Política Nacional foi possível a implantação do SUAS, por meio da Resolução Nº 130, de 15 de julho de 2005 que aprovou a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, NOB/SUAS. É relevante salientar que a própria NOB/SUAS passou por atualizações pelo CNAS, sendo que a última lançada e que está vigente é Resolução Nº 33 de 12 de dezembro de 2012.

A NOB/SUAS de 2005 propôs um reordenamento dos programas e serviços ofertados pelas unidades de assistência social em um sistema nacional. Nesse contexto, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, na cartilha CapacitaSUAS (MDS, 2008, p.18), elucida que “a PNAS e o SUAS introduzem mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área”.

Através da PNAS, o governo brasileiro estabelece os marcos para uma política unificada e organizada, articulando os diferentes entes da federação e estabelecendo as orientações para a prestação dos serviços, na perspectiva de garantia de direitos. Com o SUAS, a política de assistência social passou a ser operacionalizada através de um sistema público de alcance nacional, que a organizou de modo que cada ente federado teve suas responsabilidades especificadas por meio da hierarquia nos serviços prestados e dos níveis de gestão criados.

¹⁷ Interessante elucidar que “a assistência social teve seu avanço normativo associado ao reconhecimento dos direitos socioassistenciais no ordenamento jurídico brasileiro, com subseqüente complementações regulatórias, compondo o chamado **marco normativo-jurídico do Suas**: CF/88, que insere a política de assistência social no tripé da seguridade social; PNAS/04 que detalha as atribuições, princípios e diretrizes da referida política; NOB-Suas/05 reformulada em 2012, que estabelece a estruturação do Suas; NOB-RH/Suas/06, que delimita a profissionalização e a qualificação das ofertas; Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, que padroniza as prestações em âmbito nacional, entre outros” (SILVEIRA, 2017, p. 495, grifo nosso).

Explicando melhor, equivale dizer que manteve as principais diretrizes propostas na LOAS; contudo, acrescentou e melhorou muitas das atividades e conceitos no que diz respeito à gestão, à estrutura e ao controle social¹⁸, por exemplo. Em outras palavras, o SUAS organizou hierarquicamente todos os serviços de assistência social, especificando as incumbências de cada nível de gestão, definido as proteções em básica e especial por complexidade. Definiu a centralidade na família e por território, o que permite ter maior flexibilidade nos atendimentos quanto às características regionais específicas de cada unidade federada.

Potencializou e normatizou as ações socioassistenciais que são ofertadas nas organizações da sociedade civil, e também pelas Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAES) que, em contrapartida, necessariamente, passaram por um reordenamento das suas atividades, a fim de que pudessem estar inseridas como entidades de assistência social. Para tanto, deviam se adequar nas definições propostas pelo SUAS, seja quanto às equipes de trabalho como no desenvolvimento das atividades, serviços e programas socioassistenciais propriamente ditos, uma vez que para se caracterizarem como entidade de assistência social, necessariamente, precisam estar no Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS). Por sua vez, para ter filantropia reconhecida é necessário possuir a Certificação de Entidades Beneficentes de Assistência Social (CEBAS), concedida e avaliada pelo Ministério da Cidadania.

Sobre esse aspecto, Silveira (2017) pondera que a Lei do CEBAS é um avanço na política de assistência social, porque as certificações de entidades beneficentes de assistência social foram remetidas às pastas competentes, deslocando do CNAS a responsabilidade por essas concessões, e houve normatização da participação das entidades e organizações de assistência, através do vínculo ao SUAS. Com isso, fortaleceram-se os sistemas públicos de educação e saúde, legitimando as OSC voltadas ao atendimento, assessoramento e defesa de direitos na assistência social.

O Art. 3º da LOAS especifica que

Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (BRASIL, 1993).

¹⁸ Nesse sentido que o MSD afirma que “além disso, há redefinições relevantes do marco teórico da assistência social, com incorporações da matricialidade familiar, da dimensão socioterritorial, de uma renovada concepção do significado dos serviços socioassistenciais e dos modos de estruturação hierarquizada das proteções básica e especial, com níveis diferenciados de complexidade (MDS, 2008, p. 18).

Nesse ponto, as APAES se enquadram como entidades que prestam atendimento aos usuários dessa política. O Art. 2º do Estatuto da Federação Nacional das APAES as define como “uma associação civil, beneficente de assistência social, de assessoramento, de defesa e garantia de direitos [...] sem fins lucrativos e de fins não econômicos” (FENAPAES, 2011, p. 01).

Assim, são impelidas a organizar suas ações com fundamentação nas prerrogativas emanadas pelas resoluções, leis e a NOB/SUAS. Vale lembrar que o Art. 6º, § 5º, da LOAS estabelece: “A identidade visual do Suas deverá prevalecer na identificação de unidades públicas estatais, entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios vinculados ao SUAS” (BRASIL,1993).

À luz de todas essas normatizações, a Federação Nacional das APAES, a FENAPAES, identificou a necessidade de organizar um documento norteador de assistência social, com o intuito de normatizar as ações socioassistenciais desenvolvidas por cada unidade da Rede APAE. É por essa via de pensamento que o documento norteador foi elaborado:

Para subsidiar as unidades Apaeanas estimadas em mais de duas mil em todo o país, na implementação das ações socioassistenciais, uma vez que as peculiaridades dessa política pública requerem o conhecimento das orientações necessárias para que os serviços ocorram sem equívocos e da forma como devem ser operacionalizados em função das necessidades dos usuários (BRITO *et al*, 2019, p.11).

Ante ao exposto é possível identificar o quão importante é para todo o movimento da Rede APAE operacionalizar a política pública de assistência social nos moldes da NOB/SUAS. Pois é por meio das unidades de APAES, espalhadas por todo o país, que centenas de familiares e pessoas com deficiência intelectual e múltiplas são atendidas, na busca incessante pela garantia de direitos.

Entretanto, há que se salientar que no tocante a essas entidades isso nem sempre foi assim, uma vez que, dada a conjuntura histórica das APAES, pode-se considerar que foi regada pelo assistencialismo e pela benesse. Vale a pena recordar alguns tópicos importantes desse processo e lançar luz nos potenciais pontos nebulosos dessa relação multifacetada. Não cabe aqui um resgate histórico minucioso, mas é relevante problematizá-lo.

Como já citado anteriormente, a primeira APAE¹⁹ foi criada em 1954 na cidade de Rio de Janeiro, e em decorrência do seu exemplo modelar as outras APAES foram surgindo pelo país, tendo em vista o grande crescimento de interesse pela problemática do excepcional na

¹⁹ Para Lemhkuhl (2018), a APAE foi criada de forma predominante por pessoas de classe média, com o objetivo de se ter um espaço que oferecesse serviços de educação e saúde para seus filhos deficientes. Nota-se que apesar de ter estabelecido em seu estatuto que é entidade de assistência social, na prática esses serviços não aconteciam, pelo menos não com sentido de um direito dessas pessoas garantido por políticas públicas.

busca por orientação e serviços especializados, tanto por pais como por familiares de pessoas nessa condição (BEZERRA, 2020). Além disso, o autor esclarece que, muitas vezes, elas foram apoiadas por militares, políticos, senhoras da sociedade, líderes comunitários e outros grupos assistencialistas, como instituições religiosas, obras beneméritas do gênero, lojas maçônicas, Rotary e Lions Clubes.

A quantidade de APAES foi aumentando significativamente, de tal modo que esse rápido crescimento conduziu à necessidade de se pensar uma forma de articulação entre elas. E então foi criada, em 1962, a Federação Nacional das APAES, com aprovação do primeiro estatuto em 1963, como forma de unificar os seus propósitos e concepções (BEZERRA, 2020). Lehmkuhl (2018) conta que entre as décadas de 1960 e 1970 houve a criação de mais de quinhentas APAES pelo Brasil. Salaberry (2007) aponta que a Federação Nacional se propunha a realizar reflexão além de possibilitar uma maior unidade no movimento, estabelecendo um diálogo entre si e com o governo, demonstrando toda a sua força política. Ao analisar esse processo Bezerra (2020, p. 114) avalia que

Com essa estratégia, as APAES federadas foram se colocando – pelo menos de acordo com a imagem que se atribuíam - praticamente, como um órgão nacional, embora privado, de representação dos direitos dos excepcionais, já que o governo brasileiro tardava em dar uma solução para o caso. Diante disso, as APAES vão atribuindo ao Estado a função de executor de suas propostas e projetos, em uma inversão de papéis que, por vezes, criava atritos entre ambas as instâncias, sem, contudo, romper sua interdependência.

Nesse contexto, Bezerra (2020) refere que elas passaram a exercer pressão para que os governantes formassem algum plano de ação para resolver a problemática, imprimindo maior dinamismo nesse assunto, na época. Por outro lado, “à medida que encampavam o problema do excepcional com deficiência mental, diante da omissão do poder público, os apaeanos elaboravam sua interpretação e programa de ação em torno desse segmento” (BEZERRA, 2020, p. 115). O autor acrescenta que,

Consequentemente, essas associações, seguindo influências estadunidenses, como a própria federalização e a perspectiva de mobilização comunitária, encontravam e demarcavam o próprio território para o exercício de suas práticas institucionais e sua razão de ser, constituindo, em poucos anos, uma verdadeira rede paralela e segmentada de atenção aos retardados mentais, segundo os princípios que, naquele período, consideravam adequados e exemplares em sua atuação. Tais princípios estiveram intimamente associados à perspectiva da assistência social, da filantropia e da intervenção terapêutica voltada ao ajustamento desses sujeitos.

Portanto, foram nesses meandros que se originou uma rede de atendimento denominada Rede APAE. Um movimento que, por vezes, foi a mola propulsora de muitas discussões acerca de conceitos concernentes às PCDS. Em outras tantas, originou reveses na própria relação que estabeleceu com as políticas públicas e seu ente promotor, o Estado, inculcando a si mesmas a necessidade de reconfigurações ou reinvenções nas práticas diárias.

Enquanto fomentadora de discussões, há que se dizer que essas entidades surgem em um cenário multifacetado, como resultado dos anseios e da organização de amigos e pais dos excepcionais e, desde o início, congregaram profissionais como médicos, psicólogos, professores, entre outros ligados à assistência, saúde, habilitação e reabilitação das PCDS. Já, no que se refere às contradições desse processo, elas configuraram-se desde a origem em associações privadas e filantrópicas defendendo a causa das PCDS, dada a falta de atenção governamental nessa problemática, atendendo às reivindicações dos pais que necessitavam orientações sobre a educação e integração social para seus filhos (BEZERRA, 2020).

Sobre a necessidade de adequações nas atividades das APAES e no formato de suas configurações enquanto OSC, Salaberry (2007) conta que, em 1990, a diretoria da FENAPAES elaborou o seu Estatuto Padrão, no qual se evidenciou uma reorganização estatutária e algumas modificações, tais como a criação de um conselho de administração. A autora fala ainda que no XVII Congresso Nacional, realizado em 1995, em Salvador na Bahia, grande parte dos conteúdos das conferências tinham como fito discutir o “norte do Movimento Apaeano” diante das mudanças que vinham ocorrendo em âmbito internacional e nacional.

Logo após, como destaca Salaberry (2007), a diretoria da Federação Nacional contratou uma empresa de consultoria para fazer uma pesquisa em todas as unidades APAES e verificar qual o funcionamento delas, resultando no documento “Eixo Referencial de Atuação/FENAPAES” (1997), para capacitar os dirigentes das unidades. A partir dele outros documentos foram elaborados e enviados a toda a rede, como o Plano Diretor 97/99 e o Plano Estratégico 1998/2003. Com isso “foram definidas a identidade do Movimento e a trajetória a percorrer, de forma uníssona e planejada, por todas suas unidades, a partir daquele momento” (SALABERRY, 2007, p. 46).

Em decorrência disso, o “Projeto Águia” foi criado para subsidiar as unidades nesse processo de mudança e readequação do movimento. Ele era composto pelo Manual de Gestão Financeira, Manual de Atribuições e Funcionamento, Manual de Recursos Humanos, Manual

de Gestão de Materiais, além do Eixo Referencial de Atuação (SALABERRY, 2007²⁰). Outro ponto importante citado pela autora diz respeito às concepções filosóficas presentes nas diversas APAES existentes no Brasil e identificadas pela Diretoria da FENAPAES. Elas foram caracterizadas em três concepções filosóficas em relação às PCDS: Segregacionista-Assistencialista; Integrativa/Adaptadora; Inclusiva/Transformadora, as quais interferiam no desenvolvimento das atividades propostas de forma determinante.

Na visão “segregacionista-assistencialista” o que prevalece é o entendimento de que a PCD não tem domínio sobre suas ações, necessitando ser protegida pela família e pela APAE e preservada em espaço físico adequado. Há o viés médico como forma de tratamento e controle das atitudes sociais. A atuação das APAES ocorre como uma prestadora de serviços a serviço da família, em que os interesses dela sejam preservados. A única responsabilidade da sociedade era em ajudar a manter as entidades, especialmente através de quermesses e chás beneficentes. Os profissionais tinham pouco conhecimento técnico. Esse caráter assistencialista, construído na origem das entidades, ainda prevalece na rede APAE, pois o cuidar as PCDS era compreendido como proteção do mundo, ou seja, isolá-las do convívio social, porém que pudessem frequentar uma entidade. O direito das PCDS era para o judiciário resolver. A educação da PCDS era opção da família em frequentar a APAE ou não (SALABERRY, 2007).

Por sua vez, segundo Salaberry (2007) a concepção Integrativa/Adaptadora é um pouco mais avançada que a fase assistencialista e ocorreu em meados de 1980 na rede APAE. As PCDS eram tuteladas e concebidas com características próprias necessitando de atendimento individual e especializado, prevalecendo a ideia de que elas podiam ser “normalizadas” e necessitavam de habilitação e reabilitação para ser integradas à sociedade, tanto no mundo do trabalho como nas escolas. As entidades deveriam fazer três etapas: a avaliação, a intervenção e o encaminhamento das PCDS. As APAES já são mais especializadas e contam com mais profissionais técnicos especialistas como psicólogos, fonoaudiólogos, fisioterapeutas e educadores físicos, os professores eram coadjuvantes. A aceitação das PCDS pela sociedade era um ato de solidariedade e humanitário.

Por outro lado, a visão Inclusiva/Transformadora, conforme Salaberry (2007) ocorreu a partir da promulgação da Carta Magna, em 1988, e com o entendimento de que as PCDS são pessoas de direitos e, tanto a família quanto a sociedade e o Estado, possuem responsabilidades. A deficiência é uma entre as múltiplas características individuais e não a única possível. Ou

²⁰Muito embora seja na área da educação (área diversa desse estudo), Salaberry (2007) faz um relevante resgate histórico acerca das próprias entidades e das concepções filosóficas sobre as deficiências no contexto das APAES, ao realizar estudo de caso do Programa APAE Educadora, em uma unidade de Porto Alegre.

seja, mudam as formas de ver e atender as PCDS, e conseqüentemente, as APAES também se reorganizam para atender essas transformações.

É relevante observar que, apesar das APAES serem entidades de assistência social, a educação especial sempre esteve presente de forma muito intensa no rol de atividades ofertadas desde os primórdios de sua constituição. Soccol (2020) também notou que, apesar de ter em seu estatuto as áreas de atuação na assistência social, educação e saúde, a educação é muito evidente, visto que os usuários são chamados de estudantes ou alunos, e essas questões podem ser evidenciadas nas atas e nas discussões em torno da publicação da APAE Educadora.

Até porque, como já mencionado antes, a própria assistência social como direito e com as prerrogativas de política pública foi estabelecida após a CF/1988, aproximadamente três décadas depois da criação das primeiras APAES, ao contrário da política de educação²¹. Para Lehmukhl (2018) essas entidades estabeleceram um sistema hegemônico e dominante na área da educação especial no Brasil, além de um protagonismo político por meio da FENAPAES.

Além disso, ao analisar a trajetória histórica das APAES e da FENAPAES em sua tese de doutorado, por meio das mensagens veiculadas na revista “Mensagem da APAE²²”, Lehmkuhl (2018) identificou, entre outros aspectos importantes, três períodos quanto à filantropia praticada ao longo dos anos por essas entidades: a filantropia tradicional; a profissionalização da filantropia; e a nova filantropia. Segundo a autora, a primeira ocorreu entre 1974 e 1990 e trata-se da filantropia mesmo, em sua maioria com subvenções individuais com apelo à fraternidade e à caridade cristã, com venda de produtos a baixo custo, com serviços voluntários e doações.

A profissionalização da filantropia, para Lehmkuhl (2018), é o período compreendido entre 1990 e 2006, e caracteriza-se por uma mudança na postura em relação à forma de angariar recursos, que passou a ser com abrangência nacional, por divulgação de campanhas com grandes empresas e sorteios eletrônicos. Por sua vez, a nova filantropia passou a ocorrer a partir de 2006, com mudanças significativas na estrutura da gestão administrativa da FENAPAES, vistas como uma filantropia empresarial e com princípios de terceiro setor, com o intuito de

²¹ Segundo Lehmkuhl (2018, p. 38) “as pesquisas históricas na área da educação especial, notadamente os estudos de Jannuzzi (1985, 2004, 2006), Bueno (1993, 2004, 2011), Rafante (2006, 2011, 2015) e Jannuzzi e Caiado (2013), demonstram que as instituições privadas de caráter filantrópico e assistencial passaram a assumir o atendimento às pessoas com deficiência, especialmente no período de implantação da educação pública na década de 1930”.

²² Dadas as particularidades comunicativas existentes no Brasil em meados de 1960, que surgiu a necessidade de criação de um informativo impresso como a “Mensagem da APAE” pois “a posse da palavra escrita e sua difusão em um suporte impresso destacavam-se como uma arma de persuasão, de registro e de luta simbólica para a conquista de espaço institucional pela FENAPAES, unificando-se discursos, métodos e diretrizes, por meio de uma linguagem que poderia atingir amplos setores sociais, potencialmente interessados no problema da excepcionalidade” (BEZERRA, 2017, p. 46).

conquistar uma marca forte. A autora ressalta ainda que essas mudanças, de certo modo, foram ocorrendo à medida que transformações aconteciam por parte do Estado também, como forma de se adaptar às novas prerrogativas e garantir seu *status quo* de liderança na educação especial no Brasil.

Sobre as APAES na educação especial, Soccol (2020) ressalta que, a partir de 2008, com a criação da Política Nacional de Educação Especial na Perspectiva Inclusiva, que previa a inclusão escolar de todas as crianças em escolas regulares, gera-se um conflito com essas instituições, que passaram a lutar para manter a sua hegemonia no campo.

Uma das questões mais intrigantes indicada ao final do estudo de Lehmkuhl (2018) é que, muito embora tenha um discurso na perspectiva da garantia de direitos às PCDS, o movimento político Apaeano, no bojo da sua relação de entidade privado-filantrópica com o Estado, com seu monopólio institucional e protagonismo, não só se constituiu como assistencialista, marcado pela benemerência e pelo paternalismo, como também colabora, atualmente, para que a distinção entre os que têm direito e aqueles que necessitam de ajuda permaneça favorecendo a manutenção de uma política social antidemocrática, injusta e desigual, além de atuar de forma significativa para a ampliação desse cenário. Além disso, a autora elucida que, para garantir sua manutenção e ampliação, atua buscando e obtendo subsídios com vistas a conquistar uma capilaridade política e institucional.

Para Lehmkuhl (2018), a FENAPAES conquistou a capilaridade política por meio de seus presidentes, os quais, ao mesmo tempo que foram dirigentes, também integravam posições governamentais importantes, garantindo assim a defesa de seus interesses. Quanto à capilaridade institucional, evidencia-se pela quantidade de unidades APAES espalhadas pelo território nacional, em especial nas regiões mais desenvolvidas e grandes centros.

Logo, segundo Lehmkuhl (2018, p. 155), a FENAPAES constitui-se como

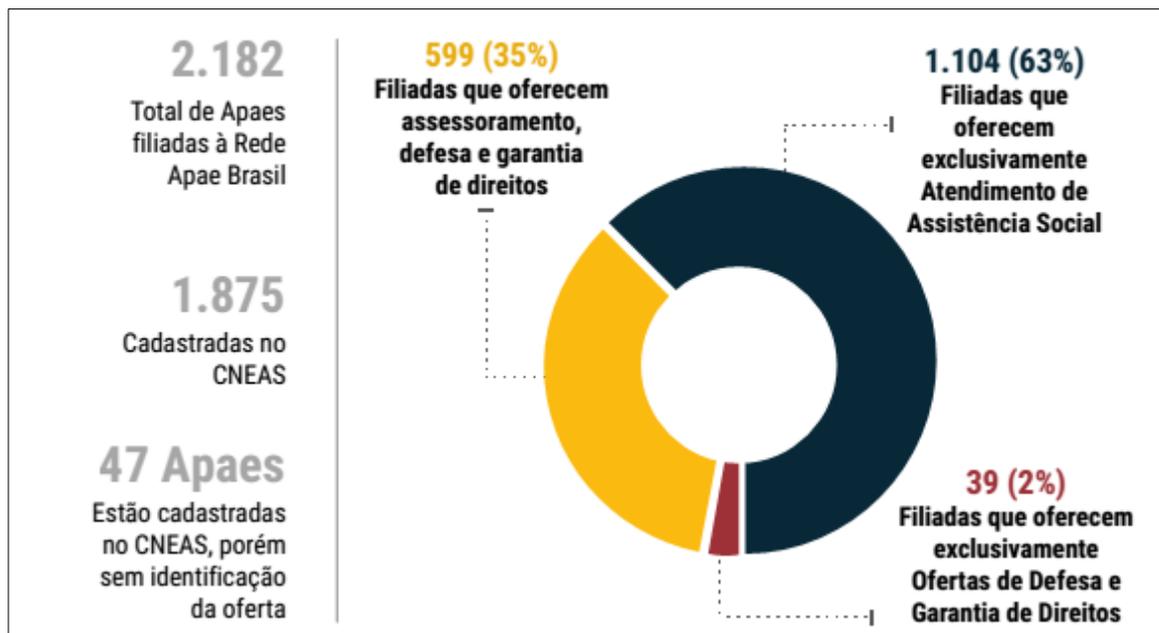
[...] Um aparelho privado de hegemonia, de difusão de suas concepções de mundo, suas ideias e proposições, com uma estrutura de dirigentes (diretoria executiva), de dirigidos (unidades das APAES), instrumentos de difusão (revista, informativo, relatório de atividades) e de formação de quadros de intelectuais (UNIAPAE).

Isso é uma verdadeira rede paralela ao Estado, com configurações próprias e contradições complexas. Nesse sentido, Losekan (2005) afirma que, por um lado, essas entidades acreditam que a educação especial deveria ser responsabilidade do Estado e, por outro, percebem que se o Estado assumisse integralmente esse campo elas perderiam sua razão de existir, e isso nenhuma quer. Por outro ângulo, nem todas as APAES existentes no país e no

Rio Grande do Sul ofertam educação especial. À época de seu estudo, Losekan (2005) esclareceu que de todas as 220 APAES do RS, 154 delas possuíam escolas especiais mantidas pelas APAES com aprovação no Conselho de Educação. Disso resulta um questionamento, o que essas APAES que não ofertam educação especial oferecem para seus usuários? Para responder essa questão, a seguir serão apresentados alguns dados atualizados dessas ofertas.

Inicialmente cabe destacar que a FENAPAES conta com 25 Federações Estaduais (FEAPAES) e 2.182²³ unidades APAES espalhadas pelo Brasil, realizando em torno de 23.694.703 atendimentos anuais nas áreas de assistência social, saúde, educação e inclusão no mundo do trabalho, com cerca de 3.656 serviços organizados para PCDS com impedimentos de natureza intelectual e múltipla e suas famílias (CARVALHO *et al.*, [2021?]). Na Figura 1 é apresentada a disposição de ofertas de assistência social na rede APAE, sem a especificação dos serviços ofertados.

Figura 1 – Ofertas de assistência social da Rede APAE



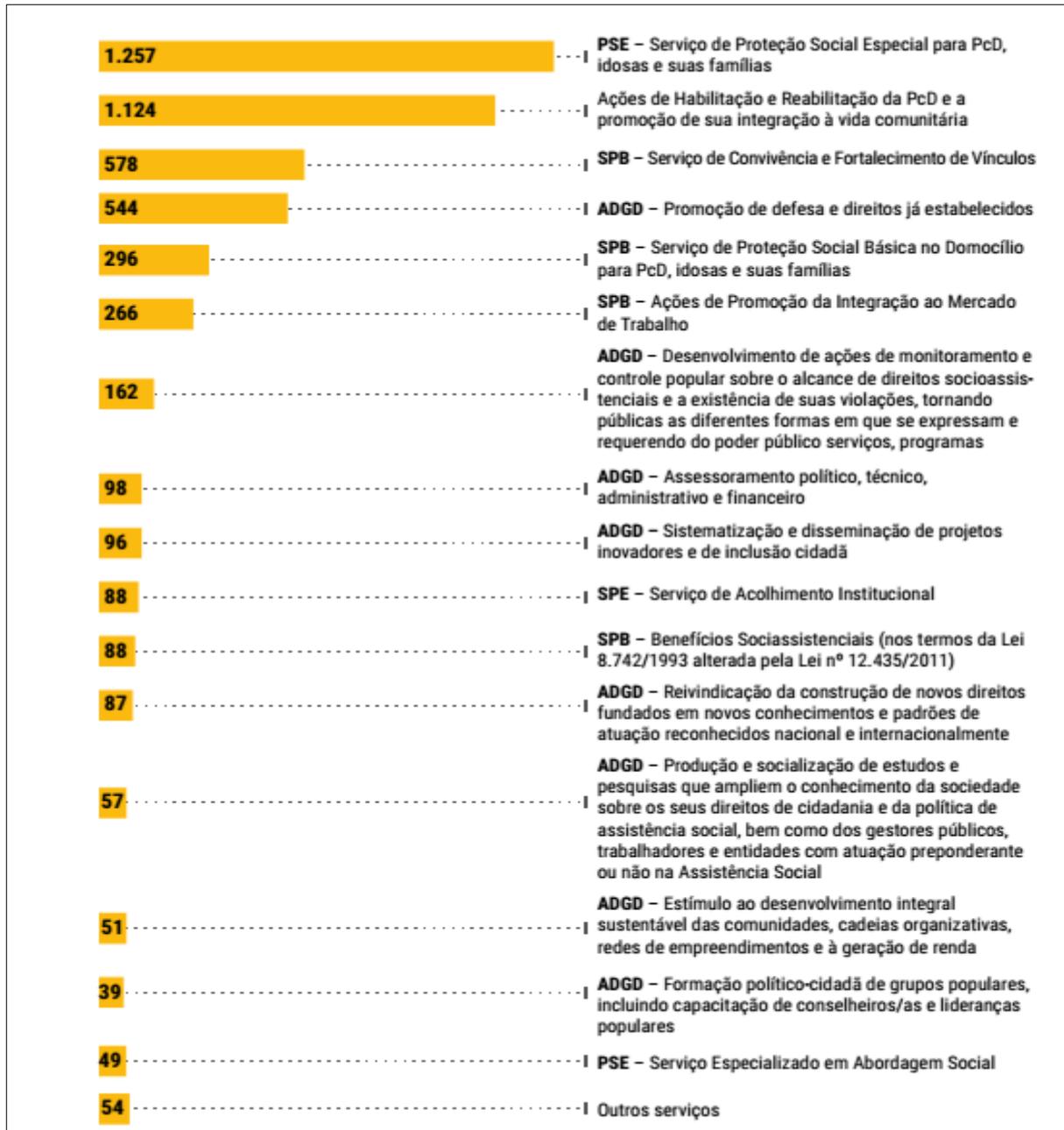
Fonte: Carvalho *et al.* ([2021?], p. 38).

Como pode se observar na Figura 1, de todas as 2.182 unidades APAES, 63% delas ofertam exclusivamente atendimento de assistência social; 35% oferecem assessoramento, defesa e garantia de direitos; e 2% ofertam exclusivamente defesa e garantia de direitos. Outro aspecto importante que pode ser observado é que, de todas as APAES (2.182) da rede, 81,81%

²³ Esses dados são referentes ao ano de 2019, os quais foram coletados nos sistemas oficiais do governo federal (CNEAS, Censo Escolar, CNES) bem como em pesquisa realizada pela FENAPAES com todas as unidades federadas (Carvalho *et al.*, [2021?]).

delas estão com cadastro no CNEAS, ou seja, apenas 18,19% delas não possuem o referido cadastro, que é uma das principais formas de vinculação de OSC ao SUAS. Na Figura 2 é apresentada a relação de serviços de assistência social ofertados pelas unidades APAES.

Figura 2 – Serviços socioassistenciais ofertados pela Rede APAE



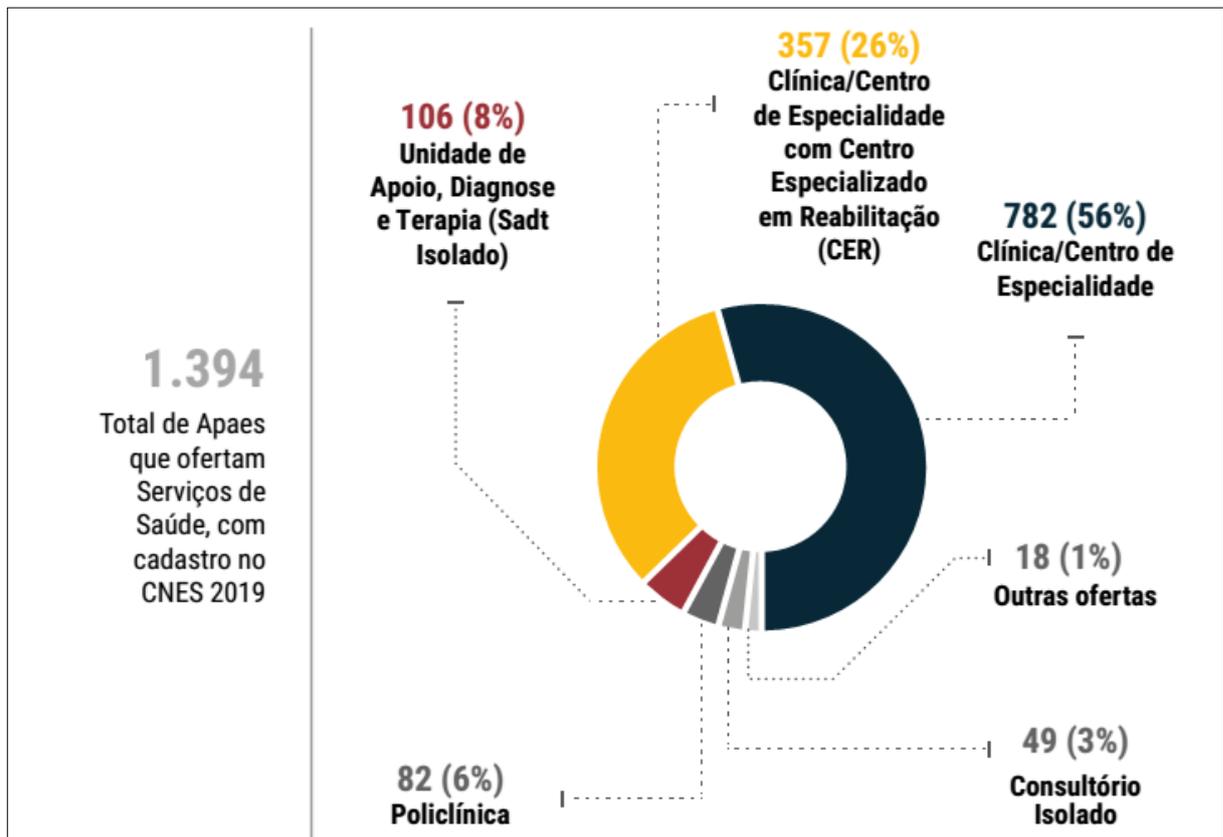
Fonte: Carvalho *et al.* ([2021?], p. 36).

É possível observar que 1.257 unidades APAES ofertam o Serviço de Proteção Social Especial para PCDS, Idosos e suas Famílias; 1.124 delas oferecem serviços de habilitação e reabilitação para PCDS; enquanto que 578 trabalham com o Serviço de Proteção Básica de

Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e 544 ofertam ações de defesa e garantia de direitos (ADGD). Além disso, é possível notar, pelo somatório, que muitas unidades ofertam mais de um serviço na área de assistencial social. É relevante verificar que o número total das unidades que trabalham com o Serviço de Proteção Social Especial para PCDS, Idosos e suas Famílias na área de assistência social é relativamente elevado (1.257), tendo em mente o quantitativo total de unidades APAES espalhadas por todo o território nacional (2.182), o que equivale a 57% do total.

Entretanto, as unidades da Rede APAE também podem ofertar serviços na área de saúde, como pode ser observado na Figura 3 o quantitativo de APAES que trabalham e ofertam serviços nessa área.

Figura 3 – Quantitativo de APAES que oferecem serviços em saúde



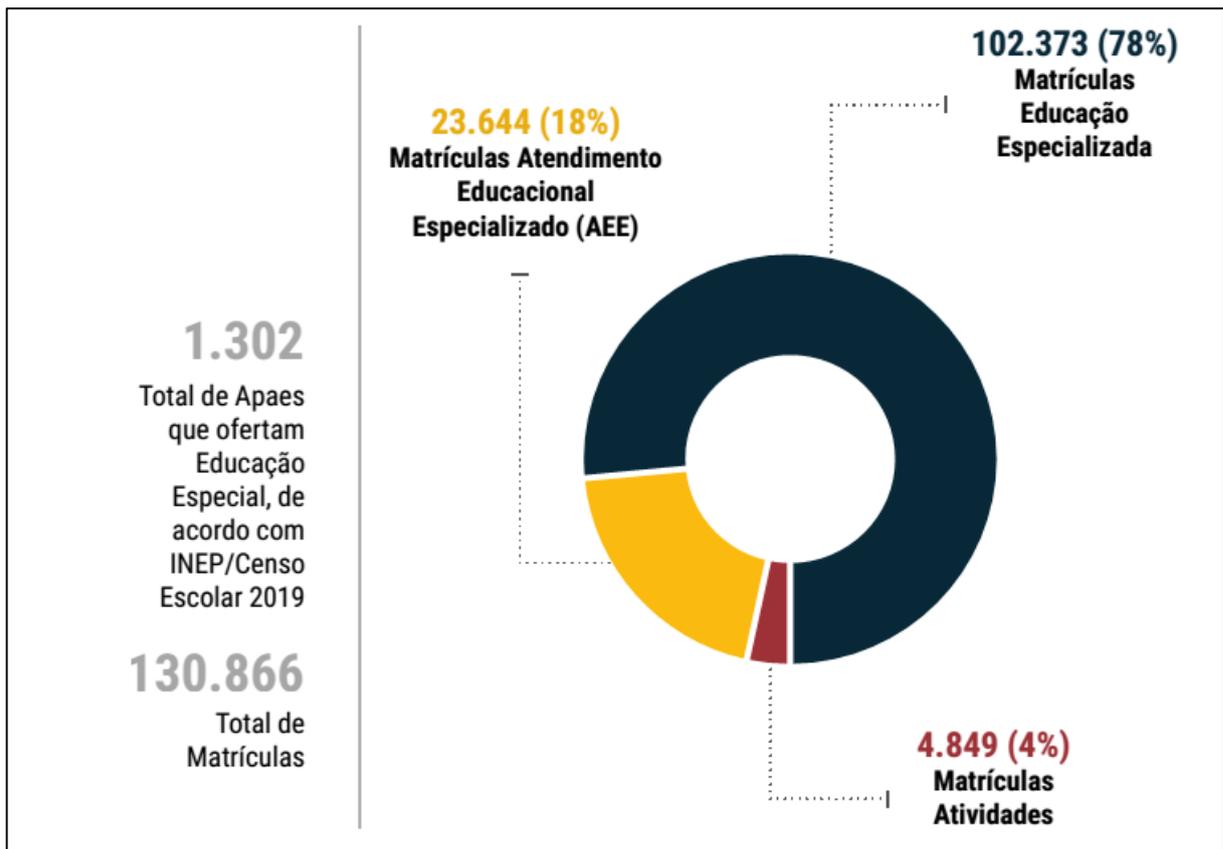
Fonte: Carvalho *et al.* ([2021?], p. 40).

Percebe-se que, de todas as 2.182 APAES existentes em todo o território nacional, 1.394 delas oferecem serviços na área de saúde, devidamente cadastradas em órgão competente, sendo que dessas, um percentual de 56% está como clínica e centro de especialidades, e 26% como clínica e Centro Especializado em Reabilitação. Em contrapartida, os autores não estabelecem

um quantitativo das unidades que oferecem serviços em saúde sem o devido cadastramento, tal como é possível evidenciar na Figura 1 sobre a assistência social. “São 23.583.092 procedimentos de saúde realizados no país pela Rede Apae Brasil, ao seu público-alvo e à comunidade, segundo dados do SIASUS, em 2019” (CARVALHO *et al.*, [2021?], p. 41).

Mas como as APAES podem oferecer serviços em diferentes áreas de políticas públicas, na Figura 4 podem ser visualizados os dados em relação à política de educação.

Figura 4 – Ofertas na área de educação pela Rede APAE



Fonte: Carvalho *et al.* ([2021], p. 42).

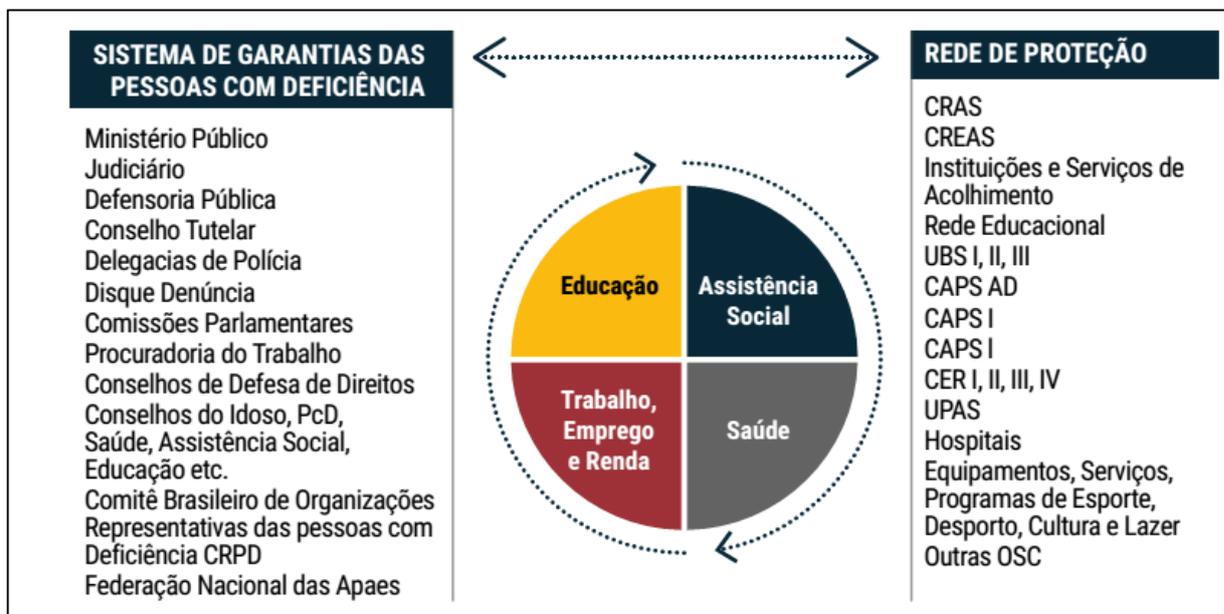
Denota-se que, em relação à política de educação, as APAES ofertam Atendimento Educacional Especializado (AEE com 18% das matrículas da rede), Educação Especializada (com 78% do total de matrículas na rede), e outras atividades (com 4% das matrículas)²⁴. De acordo com Carvalho *et al.* ([2021], p. 42), “os dados do Inep/Censo Escolar 2019 indicam que algumas unidades federadas não possuem escolas especializadas mantidas pelas APAES. Elas existem, em maior número, nas regiões Sudeste e Sul, caracterizadas pelas maiores

²⁴ Devido às questões técnicas deste estudo não será feita uma análise detalhada desses dados e tampouco uma descrição de cada serviço; o que se busca com eles é evidenciar o quantitativo de atendimentos mais atualizado possível dentro de cada área de atuação das APAES, com ênfase para a assistência social.

concentrações populacionais do país”. A autora acrescenta que “o número decrescente de escolas especializadas nos últimos anos explica-se pela sua substituição por Centros de Atendimento Educacional Especializado (CAEEs), decorrente de articulação entre APAES e o sistema público de ensino”.

É possível destacar que a área de assistência social prevalece na Rede APAE, quando comparada com a saúde e a educação, tendo em vista os quantitativos apresentados nas Figuras 1, 3 e 4, ao menos no que diz respeito aos cadastros necessários para o seu funcionamento. Pois, na área de assistência social, há 1.875, enquanto na saúde há 1.394 e na educação 1.302 unidades cadastradas. Portanto, há um leque muito grande de possíveis ofertas executadas na órbita das APAES, tanto direta quanto indiretamente, como pode ser verificado na Figura 5.

Figura 5 – Articulação intersetorial e socioassistencial da Rede APAE



Fonte: Carvalho *et al.* ([2021?], p. 44).

Ante o exposto, fica claro perceber as múltiplas alternativas que há no trabalho das APAES em busca e defesa dos direitos das PCDS, preferencialmente as intelectuais e múltiplas. Entretanto, não se pretende aqui estabelecer um juízo de valor a respeito das entidades e do trabalho que realizam (se são ou não assistencialistas, por exemplo), mas sim atentar para possíveis nuances que se estabelecem no bojo de sua relação com o Estado e com o público que atendem, tendo em mente que cada unidade é independente da outra, e isso leva a considerar inúmeras relações gestadas nos embriões da cultura de cada local onde se situam.

Os autores integrantes dos grupos de estudos do Movimento Apaeano consideram que, “no decorrer de seis décadas desde a fundação da primeira APAE no Brasil, registra-se uma

trajetória de conquistas na área da Assistência Social” (BRITO *et al.*, 2019, p. 16), assim como na própria constituição histórica da Rede APAE. Um movimento que, “apesar de trazer em seu bojo traços de assistencialismo, devido à própria gênese da Política de Assistência Social no país [...] configura-se muito mais como movimento de vanguarda, de protagonismo das famílias, amigos e das pessoas com deficiência, na construção das diferentes políticas públicas, do que assistencialista” (BRITO *et al.*, 2019, p. 16).

Isso porque sempre buscou, de acordo com Brito *et al.* (2019, p. 16), a “inclusão das pessoas com deficiência, o direito à igualdade de oportunidades com as demais pessoas e o exercício dos direitos e das liberdades fundamentais desde o início, entendendo a pessoa com deficiência, enquanto “pessoa””. Justamente, por esse escopo de busca e de luta pelos direitos, que todo esse processo histórico da Rede APAE pode ser chamado de “movimento”. Pois suscita que a inclusão das PCDS não é estanque. É contraditório e requer constância, persistência e novos olhares a cada dia.

Nessa perspectiva, a Rede APAE, pensando em modificar as formas de ver, pensar e incluir as PCDS, criou o Programa de Autogestão, Autodefensoria e Família no rol de suas atividades. Esse programa teve em sua origem, conforme Bernardi, Fernandes Neto e Pilger (2017), uma pesquisa realizada, em 2011, pela Universidade Corporativa da Rede APAE (UNIAPAE), em parceria com a Universidade Católica de Brasília (UCB), com 3.829 famílias participantes das APAES das cinco regiões do país, que visava conhecer a estrutura e a dinâmica familiar. Como resultado,

A pesquisa demonstrou que a Rede APAE atende a uma clientela diversificada da primeira infância à velhice. Tal clientela é duplamente vulnerável, pois além da deficiência é proveniente de famílias com baixo nível socioeconômico, cujos responsáveis possuem baixa escolaridade e que, em sua maioria trabalham fora de casa (BERNARDI; FERNANDES NETO; PILGER, 2017, p.16).

A partir dessa pesquisa identificou-se quais pontos na vida das pessoas com deficiência necessitavam de maior atuação das APAES e quais demandavam mais atividades específicas. Segundo Bernardi, Fernandes Neto e Pilger (2017, p. 17) foi identificado como uma das necessidades a ampliação de “seus programas de estimulação precoce, tendo em vista a demanda de atendimento para essa faixa etária, bem como para educação infantil, para dar oportunidades educacionais às crianças com deficiência na faixa etária de zero a seis anos”.

Outro dado importante quanto às PCDS que foi demonstrado pela pesquisa refere-se “aos programas destinados a pessoas com deficiência em processo de envelhecimento,

desassistidas no país e necessitando de cuidados, muitas delas com pais idosos, também demandando atenção” (BERNARDI; FERNANDES NETO; PILGER, 2017).

Também foi revelado pela pesquisa que havia, de acordo com Bernardi, Fernandes Neto e Pilger (2017, p. 17), “a necessidade de maior inserção social das pessoas com deficiência, inclusive no mundo do trabalho, considerando que a maioria tem vida social e lazer restritos ao contexto familiar e escolar”, demandando por “oportunidades culturais e condições formativas de empregabilidade, para que possam expandir suas formas de participação e desenvolvimento pleno” (BERNARDI; FERNANDES NETO; PILGER, 2017). Além disso, os autores destacam que as famílias com PCDS relataram seu estresse e a necessidade de diferentes áreas de apoio.

Nesse contexto, a partir dos resultados obtidos na pesquisa “e da realização de aproximadamente 450 fóruns de discussão”, originou-se o Programa de Autogestão, Autodefensoria e Família na Rede APAE, “Buscando o empoderamento da família e da pessoa com deficiência intelectual e múltipla, que é essencial para o desenvolvimento de sua autonomia, independência e melhoria da qualidade de vida” (BERNARDI; FERNANDES NETO; PILGER, 2017).

Contudo, qual o significado de autogestão e de autodefensoria? Conforme Bernardi, Fernandes Neto e Pilger (2017, p. 18) a

Autogestão é um processo de desenvolvimento de habilidades para ser e fazer, que ocorre durante toda a vida da pessoa com deficiência intelectual e múltipla. Inicia-se na família, na construção de hábitos, de valores, na interação física e social com o ambiente em que vive possibilitando o conhecimento do mundo e de si mesmo.

Portanto, a autogestão compreendida por esse Programa específico da Rede APAE significa permitir que a pessoa com deficiência possa realizar as atividades diárias fazendo suas próprias escolhas. “A autogestão se manifesta nas pequenas ações do dia a dia, nas primeiras escolhas e tomadas de decisões, é o autogerir, com autonomia e/ou independência, de acordo com as condições do sujeito” (BEZERRA, 2011, p. 11). Por sua vez, a autodefesa diz respeito aos direitos das PCDS, conforme afirma Bezerra (2011, p. 11), configurando-se como “a capacidade da pessoa com deficiência – enquanto autodefensor – de se posicionar como representante de um grupo que têm direitos e deveres, numa ação política e de cidadania”.

Em outras palavras, significa que a pessoa com deficiência passa a tomar suas próprias decisões expondo-as, em consequência disso seus cuidadores deixam de ser seus porta vozes. Para Bernardi, Fernandes Neto e Pilger (2017) “no trabalho de autodefesa, as pessoas com deficiência intelectual e múltipla conseguem ganhar aquilo de que mais necessitam: serem

respeitadas como seres humanos, [...]”. E. para além disso, “devem ser vistas como adultas que podem e devem defender seus direitos e ter seus deveres no dia a dia como qualquer outra pessoa” (BERNARDI; FERNANDES NETO; PILGER, 2017, p.18). É nesse sentido que os autodefensores e todas as PCDS devem ser vistas, não só pela família e APAES, mas por toda a sociedade.

Cabe explicar quem são os autodefensores propriamente ditos, após a definição apresentada do que se trata autodefensoria, bem como a importância que possui para a vida das PCDS. De acordo com a FEAPAES/RS (2019) os autodefensores são pessoas com deficiência devidamente inscritas em alguma das atividades ofertadas pelas APAES e com no mínimo dezesseis anos de idade.

Segundo a FEAPAES/RS (2019), ocorre um processo eleitoral em cada unidade apaiana dos municípios e são eleitos quatro representantes, dois do sexo masculino e dois do sexo feminino, um casal titular e um suplente. Somente as PCDS possuem direito ao voto. A partir da eleição em cada unidade são escolhidos os quatro representantes regionais, os quais participarão da eleição dos autodefensores do Estado. Uma vez eleitos, os quatro concorrerão na eleição nacional do programa. Logo, é possível afirmar o quão importante esse Programa da Rede APAE se tornou na vida das pessoas com deficiência em atendimento nessas unidades, porque permite elas mesmas fazerem suas escolhas e participar ativamente opinando sobre o que é melhor para eles dentro das instituições, reafirmando seus direitos e possuindo deveres.

Contudo, há que se atentar ao fato de que o conceito de autogestão tem outras implicações importantes que necessitam ser contextualizadas, primeiro porque a própria palavra remete a outros entendimentos sobre seu uso e segundo porque não está relacionada apenas às PCDS. Explicando melhor, inicialmente a gestão é concebida como administrar, dirigir, conduzir; contudo, atualmente tem remetido a certo tipo de relação com o mundo, com os outros e consigo mesmo. É também tida com um conjunto de técnicas destinadas a otimizar e racionalizar o funcionamento das organizações, ou seja, um sistema de organização do poder (GAULEJAC, 2007).

Nesse sentido, Gaulejac (2007) adverte que tem ocorrido nas últimas décadas o que ele considera a gestão como uma doença social, em razão de uma ideologia dominante fundada no poder gerencialista, causadora de fragmentação social. Em relação ao gerenciamento, o autor salienta que se trata de uma tecnocracia do poder entre o capital e o trabalho, cuja finalidade é obter a adesão dos empregados às exigências da empresa e de seus acionistas. Ele explica que a forma como a gestão vem sendo utilizada é que consiste em um problema, pois é tida como uma “ideologia que legitima uma abordagem instrumental, utilitarista e contábil das relações

entre o homem e sociedade. Sob uma aparência pragmática e racional, e gestão subentende uma representação do mundo que justifica a guerra econômica” (GAULEJAC, 2007, p. 270).

Em outros termos, tudo e todos podem ser geridos, não apenas as empresas, como as cidades, as administrações, as instituições, a família, as relações amorosas, as emoções, os sentimentos, a sexualidade, a política e os próprios indivíduos. Cada um torna-se o empreendedor de si mesmo e, nesse contexto, o ser humano se torna um capital que é conveniente que seja produtivo, atendendo à cultura do alto desempenho que se impõe como modelo de eficiência e coloca o mundo sob pressão, uma vez que todas as atividades humanas são traduzidas em indicadores de custo ou benefício (GAULEJAC, 2007).

Outro ponto citado por Gaulejac (2007) sobre a gestão consiste no fato que de tanto uma empresa visar o alto desempenho acaba exercendo pressão sobre seus funcionários, a tal ponto de surgir várias doenças psíquicas relacionadas às atividades laborais e ao ambiente de trabalho. Ademais, nessas circunstâncias em que os trabalhadores são considerados se foram rentáveis na mesma medida em que os clientes foram solvíveis, são analisados sob vários aspectos da gestão comercial, gestão de recursos humanos, dependendo das exigências da gestão financeira.

Mas não somente em relação ao trabalho e à forma que se desenvolve Gaulejac (2007) analisa a gestão gerencialista, ele fala na ideologia da gestão imbrincada no que diz respeito à educação dos filhos, que se traduz no empreendimento de uma família para o sucesso dos filhos desde muito cedo, baseado em um padrão de qualidade incorporado. Com isso, cada indivíduo deve se esforçar para ter seu tempo mais rentável, para melhorar seu desempenho, seus objetivos. Enfim, tudo se torna um verdadeiro comércio e cada um deve apresentar a prova da sua rentabilidade tendo uma boa contabilidade existencial, para ter espaço, um lugar e até mesmo a existência social. Com isso, abre-se espaço para as exclusões, ou seja, os que não atendem a esses padrões de qualidades subjetivas e objetivas estão fora da sociedade, não servem e não atendem aos modelos de ser produtivos que se estabelece por essa ideologia gerencialista.

Com essa explicação acerca dos usos da gestão, o que se pretende é chamar atenção para essa relação com o conceito de autogestão utilizado pela Rede APAE, porque além das próprias entidades usarem a gestão em suas unidades, financeira e de recursos humanos, utilizam a gestão de si mesmos como uma forma de promover autonomia e independência das PCDS atendidas. No entanto, é necessário questionar quais padrões, valores, comportamentos são valorizados nesse Programa da Rede APAE, uma vez que, conforme a crítica de Gaulejac (2007), através da ideologia da gestão encarnada nessa sociedade, o que prevalece são modelos

de sucesso, de potencialidades e de habilidades que cada indivíduo necessita comprovar que possui para ter um lugar, ter espaço de participação social.

Por isso Gaulejac (2007, p. 259) acredita que

A corte dos excluídos não forma uma classe social. Ela é uma reunião de indivíduos que tem trajetórias sociais heterogêneas e vivem situações diversas. Eles não partilham um sentimento de pertença, não tem motivos para lutar coletivamente para mudar suas condições de existência. Podemos lutar coletivamente contra a exploração e a repressão, é mais difícil contra a exclusão, porque aí se trata de um combate solitário, não para mudar a sociedade, mas para nela encontrar um lugar.

Dito em outras palavras, significa que a exclusão é um processo duplamente solitário, porque além de já estar com sentimento de não pertencer ao coletivo, sentir-se do lado de fora do campo, o sujeito ainda precisa lutar por si para encontrar um lugar ao qual pertencer. Logo, ao trabalhar a autonomia, a independência, o empoderamento das pessoas com deficiência há que se ter muita cautela para não legitimar estereótipos e reforçar o sentimento de não participação com modelo de conduta humana, aptidões e conceitos nos quais as pessoas consideradas são aquelas bem-sucedidas, as “número um da lista”, em que não se admitem fracassos.

Pela longa caminhada trilhada desde a constituição e origens de uma política pública, passando pelas políticas sociais até chegar na política de assistência social e nas APAES, tornou-se inegável que são fatores imprescindíveis na vida da população, pois através delas veem seus direitos sociais concretizados. E mais que isso, suas condições de vida tornam-se melhores. Entretanto, é preciso ter em conta que não basta apenas tê-las legisladas e regulamentadas para que a inclusão se concretize na vida real dos sujeitos. É preciso ir além. A história se faz no decorrer do dia a dia, reivindicando direitos e lutando por mudanças.

Assim como o processo de garantia de direitos foi se construindo paulatinamente, o entendimento que há sobre políticas sociais públicas também evoluiu e continuará progredindo, para que novas formas de viver em sociedade se instaurem e que se possa pensar alternativas ao capitalismo violento, excludente e desigual que impera na sociedade. Pensar “um mundo construído para que cada ser humano possa ter um lugar como cidadão, como sujeito e como ator. Um mundo no qual o bem-estar de todos seria mais precioso do que o ter de cada um” (GAULEJAC, 2007, p. 314).

Essas ações são possíveis quando a sociedade, de um modo geral, se empenha e se mobiliza para exigir e exercer seus direitos, pressionando os governos e contribuindo para o aprimoramento das políticas públicas, em especial a de assistência social. “Universalizar e

integralizar é indispensável para enfrentar a desigualdade social histórica, os fenômenos complexos como a violência e a pobreza, o que com certeza deveria ser acompanhado de reformas estruturais efetivamente democráticas, de participação com poder e potencial emancipatório” (SILVEIRA, 2017, p. 503). Ou seja, o controle social deve, ou deveria ser, algo constante, pois ele é o impulso que faz com que novas atitudes sejam tomadas. Os tópicos sobre o controle social, o financiamento e a participação da sociedade na PNAS serão abordados na seção a seguir.

3.3 A PNAS: PARTICIPAÇÃO, CONTROLE SOCIAL E FINANCIAMENTO EM FOCO

Na seção anterior foram elencados aspectos importantes sobre as políticas sociais e, em especial, a de assistência social, estabelecendo a relação desta com as APAES no que se refere à necessidade de adequação dos serviços socioassistenciais prestados por essas OSC às normativas vigentes fundamentadas no SUAS. Nesta seção, o objetivo principal é abordar alguns elementos importantes sobre a participação da sociedade, o controle social e o financiamento na PNAS enquanto política social pública.

Como já foi dito anteriormente, com a aprovação da PNAS e a implantação do SUAS, a assistência social passou para um novo patamar quanto a sua organização como política pública, pois foi a partir disso que ocorreu a sua regulação em esfera nacional. Conforme explicado por Silveira (2017, p. 496),

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS/04) reafirma o caráter protetivo da assistência social, conforme previsão constitucional, e preconiza o fortalecimento de vínculos como um dos objetivos na prestação de serviços, considerando processos que vulnerabilizam indivíduos e famílias, e que podem ensejar violações de direitos, caracterizadas na PNAS como situações de risco pessoal e social.

Isso quer dizer que os serviços passaram a ter um formato hierarquizado, considerando os três entes federados, cada um com suas prerrogativas em um sistema único, hierarquizado no sentido de haver incumbências que tanto a União, como Estados e municípios precisam cumprir, a partir das normativas lançadas pelo órgão de deliberação máxima dentro da PNAS. Ou seja, um dos entes define as regras que os demais, abaixo na hierarquia, necessitarão cumprir. Contudo, isso não significa que os municípios, por exemplo, não tenham autonomia para deliberar acerca de seu território, pelo contrário.

Exemplificando melhor, os órgãos superiores, na PNAS, ficam a cargo do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que faz a estruturação da política através da publicação

das resoluções para a orientação dos demais órgãos integrantes do SUAS. Há também a própria União e o atual Ministério da Cidadania que o fazem por meio de portarias, decretos e leis propriamente ditas.

Lembrando que, conforme citado anteriormente, a lei de maior peso para a assistência social, especificamente e a partir da CF/88, é a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de Nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993; a partir dela derivam todos os demais preceitos da política, não esquecendo que foi aprovada após a inclusão do campo da assistência social na CF/1988, como um direito social nacionalmente reconhecido.

Como o SUAS possui várias normativas, será utilizada a principal delas e mais atual, que é a NOB/SUAS de 2012, dada pela Resolução do CNAS Nº 33, para dar conta do propósito desta seção. Isso porque esta revogou a primeira NOB/SUAS lançada em 2005. É relevante citar que, apesar dos grandes avanços conquistados com a norma de 2005 no que diz respeito à implantação dos serviços socioassistenciais em âmbito nacional, quanto à forma de financiamento, e às responsabilidades de cada gestor federativo da política, o monitoramento e a territorialização, o texto precisou ser revisto quanto à necessidade de aprimorar o processo de habilitação dos municípios e a forma de pactuação existente (CNAS, 2012).

Para a revisão do texto foram consideradas

As sugestões encaminhadas por meio de consulta pública, por eventos realizados em todo o Brasil com gestores, técnicos e conselheiros estaduais, do Distrito Federal e municipais, pelas recomendações das Comissões Intergestores Bipartites – CIB, por debates e pactuação da Comissão Intergestores Tripartite - CIT, contribuições dos núcleos de estudos, pesquisas e centros acadêmicos de diferentes regiões do país, além de contribuições por mensagem eletrônica, entre outros (CNAS, 2012, 15).

Com isso, fica evidente o caráter participativo e democrático na construção do texto da nova NOB/SUAS, conceitos estes que prevalecem na própria PNAS. No Art. 1º estabelece que “a política de assistência social tem por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, organiza-se sob a forma de sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social – SUAS” (CNAS, 2012, p. 16).

Já os objetivos do SUAS são definidos no Art. 2º e, dentre eles, destacam-se os que visam à consolidação da gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os órgãos federativos; a definição dos níveis de gestão; a orientação pela unidade e regulação em todo o território nacional da hierarquia, dos vínculos e responsabilidades; o reconhecimento

das especificidades, iniquidades e desigualdades regionais; a integração da rede pública e privada com vínculo no SUAS; entre outros (CNAS, 2012).

A NOB/SUAS 2012 traz como princípios organizativos do SUAS a universalidade, a gratuidade, a integralidade da proteção social, a intersetorialidade e a equidade. Além disso, traz seguranças que são garantidas pelo SUAS para toda a população usuária: acolhidas; renda; convívio ou vivência familiar comunitária e social; desenvolvimento de autonomia; apoio e auxílio (CNAS, 2012). Outro ponto de extrema importância refere-se às diretrizes estruturantes da gestão do SUAS:

- I- Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social;
- II - **Descentralização político-administrativa** e comando único das ações em cada esfera de governo;
- III - **financiamento partilhado** entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
- IV - Matricialidade sociofamiliar;
- V - **Territorialização**;
- VI - **Fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil**;
- VII - **Controle social e participação popular** (CNAS, 2012, p. 17, grifo nosso).

A NOB/SUAS 2012 é um documento completo e tem prerrogativas em todas as esferas que tangenciam o fazer acontecer do SUAS. Uma questão importante a ser mencionada é o fato de que, além dos entes federativos e dos conselhos de assistência social, ela reconhece as entidades e OSC como partes integrantes do sistema único que compõe a rede socioassistencial (CNAS, 2012).

Além disso, essa norma prevê as responsabilidades que são comuns a todos os entes da federação, assim como as que são específicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Por outro lado, a norma também ressalta a importância das responsabilidades da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) e da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), que são consideradas como instâncias de negociação e pactuação entre os gestores com relação aos aspectos operacionais do SUAS. A primeira é integrada pelos municípios e o Estado, e a segunda é composta por municípios, Estados e a União. De um modo geral, elas se constituem como instâncias que favorecem a implantação e o aprimoramento do SUAS, por meio de acordos e negociações entre os envolvidos (CNAS, 2012).

É possível denotar a importância que cada ente federativo possui no interior do SUAS, cada um de acordo com sua realidade, até mesmo os menores, visto que podem se organizar e possuir representação tanto no Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social (FONSEAS), como no Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência

Social (CONGEMAS) e no Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS) (CNAS, 2012). Mais que isso, há possibilidade de ter suas demandas específicas ouvidas. Ou seja, cada gestor integrante de umas dessas instâncias apresentará demandas existentes no seu local de origem para apreciação.

Nesse contexto, pode-se fazer alusão ao conceito de territorialização trazido pelo SUAS, o qual se traduz pelo foco no território. Isto é, quase toda, senão toda a política de assistência social é pensada a partir da possibilidade de cada gestor agir de acordo com sua demanda, suas necessidades, vulnerabilidades, risco social e potencialidades existentes no seu âmbito de atuação. Quer dizer, todo o agir dentro da política é pensado do local para o nacional, uma vez que está prevista, nessa norma, a realização de diagnósticos socioterritoriais para elaboração dos planos de assistência social, seja em esfera federal, estadual ou municipal (CNAS, 2012).

O diagnóstico tem por base o conhecimento da realidade a partir da leitura dos territórios, microterritórios ou outros recortes socioterritoriais que possibilitem identificar as dinâmicas sociais, econômicas, políticas e culturais que os caracterizam, reconhecendo as suas demandas e potencialidades (CNAS, 2012, p. 25).

Ou seja, “a territorialização constitui-se, assim, em princípio de “organização de serviços e programas” e deve atender à “lógica da proximidade” e prover “oferta capilar nos territórios vulneráveis””. Pensar o território na esfera da assistência social requer a compreensão e o desenvolvimento da “dimensão territorial da cidadania, enquanto uma dimensão irreduzível para o enfrentamento das desigualdades sociais. Disseminar direitos, assim, é também produzir seus territórios” (BRASIL, 2014, p. 24).

Em outras palavras, “a dimensão territorial da política de assistência social precisa considerar, portanto, as diferentes escalas territoriais, que podem estar referidas tanto aos microterritórios quanto ao macroterritório nacional, passando pelas diferentes configurações regionais” (COUTO, 2010 *apud* BRASIL, 2014, p. 24). Além do mais, a territorialização foi analisada como potencialmente inovadora na PNAS, pois “é considerada um aporte fundamental por permitir pensar o território como espaço vivido, da pulsação da vida da cidade e por isso com potencial de alterar as condições de vida da população” (DEGENSZAJN; COUTO; YAZBEK, 2012, não paginado). Logo, “organiza as provisões aonde a população se encontra, garantindo o acesso e buscando superar a fragmentação dos serviços e das intervenções” (DEGENSZAJN; COUTO; YAZBEK, 2012, não paginado).

Um contraponto pode ser estabelecido no que se refere à descentralização na PNAS, pois tem relação estreita com o conceito de territorialização. Da mesma forma que o território local, onde as coisas que acontecem têm suma importância para o SUAS; o agir da gestão nos

municípios também importa, já que os gestores municipais possuem autonomia para gerir, dentro de suas possibilidades, como dito acima. Elucidando melhor, quer dizer que mesmo havendo uma hierarquia a ser preservada no SUAS, cada unidade municipal tem autonomia administrativa para decidir qual ponto de vulnerabilidade demanda maior atenção, mais investimento, projetos e programas.

Em contrapartida, o SUAS não é feito apenas de representação de gestores, mas também, e com grande peso, da sociedade civil. Seja ela por organizações ou em representações nos Conselhos de Assistência Social. Na NOB/SUAS 2012 estão especificados como instâncias deliberativas do SUAS o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), os conselhos estaduais e municipais, além das Conferências Municipais de Assistência Social.

Os Conselhos de Assistência Social são “instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social [...] com caráter permanente e composição paritária entre **governo e sociedade civil**” (CNAS, 2012, p 48, grifo nosso). O que significa dizer que “no exercício de suas atribuições, os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial” (CNAS, 2012, p. 49).

Cabe aqui acrescentar que as APAES podem se constituir como parte integrante dos conselhos gestores e em outras formas de participação social. Losekan (2005), ao estudar a Federação das APAES do RS, a APAE de Porto Alegre e a APAE de Novo Hamburgo, constatou que a FEAPAES/RS já teve participação no Conselho Estadual de Assistência Social; a segunda e a terceira possuem assento como conselheiras nos Conselho Municipal de Assistência Social de seus respectivos municípios à época de seu estudo, entre outras participações que possuem.

Por sua vez, as Conferências Municipais de Assistência Social “são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” (CNAS, 2012, p. 48). Ou seja, são espaços em que a população usuária pode modificar os rumos da política, através de sugestões e deliberações que são votadas e aprovadas pela maioria e repassadas para os gestores com o intuito de concretizá-las. São esses momentos que dão a riqueza e a certeza de que um sistema único, como no caso do SUAS, assume a responsabilidade com os princípios participativos e democráticos. Para elucidar essa importância cita-se que

O Suas foi a principal deliberação da Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003, a partir da avaliação coletiva da insuficiência dos mecanismos

utilizados até então, quanto às possibilidades de nacionalização do direito à assistência social, tendo em vista a necessária unificação de instrumentos de gestão e provisões, considerando as diversidades e desigualdades regionais e territoriais. Duas fases podem ser identificadas nesse processo: construção das bases do Suas de 2004 a 2012; aprimoramento do Suas de 2012 a 2015, culminando na aprovação do II Plano Decenal, **construído a partir da X Conferência Nacional de Assistência Social (2015)** (SILVEIRA, 2017, p. 495, grifo nosso).

Tamanha é a importância desses espaços participativos para a assistência social que a partir deles as questões de financiamento, por exemplo, necessitam ser apreciadas e votadas para que possam ser aplicadas e destinadas ao fim que foram pensados. As deliberações tomadas nas Conferências podem definir um percentual fixo mínimo por parte dos governos para financiar as ações socioassistenciais, como por exemplo nas políticas de saúde e educação. Mas esse debate renderia muitos capítulos de discussões, e não é o foco de discussão neste momento.

A relevância do agir dos conselhos de assistência social, tanto em esfera federal, estadual ou municipal situa-se no fato que são órgãos deliberativos e não apenas consultivos. Isso significa dizer que eles possuem voz ativa para vetar qualquer situação que não esteja de acordo com as normativas e sugerir novas medidas. Algumas das atribuições dos conselhos são

- I - Aprovar a política de assistência social, elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas conferências;
- II - Convocar as conferências de assistência social em sua esfera de governo e acompanhar a execução de suas deliberações;
- III - Aprovar o plano de assistência social elaborado pelo órgão gestor da política de assistência social;
- [...]
- VIII - Participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social, bem como o planejamento e a aplicação dos recursos destinados às ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outros entes federativos, alocados nos respectivos fundos de assistência social;
- IX - Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- X - Aprovar critérios de partilha de recursos em seu âmbito de competência, respeitados os parâmetros adotados na LOAS;
- [...]
- XV - Inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme parâmetros e procedimentos nacionalmente estabelecidos (CNAS, 2012, p. 49).

Essas são algumas das atribuições dos conselhos de assistência social, o que torna possível evidenciar a sua real pertinência. Pois, com eles, os recursos destinados ao desenvolvimento de programas, projetos e benefícios podem alcançar a quem mais necessita, seja pelo agir governamental ou por OSC, uma vez que eles também exercem papel

fundamental para essas entidades, o que torna possível inferir que sem a devida inscrição em um conselho, qualquer entidade não pode ser considerada de assistência social.

Outra face dos conselhos que não pode ser menosprezada está relacionada a sua própria composição, porque os conselheiros são eleitos de forma paritária entre os representantes da sociedade civil organizada e os da esfera governamental. Da sociedade civil engloba pessoas que são usuários e os trabalhadores da política, assim como representantes das OSC que possuem inscrição. Da esfera governamental são pessoas oriundas das várias instâncias da gestão.

Logo, isso é o controle social ou, parafraseando, a sociedade controlando os gastos públicos, a qualidade dos serviços prestados, os investimentos em melhorias, entre outros. Suscintamente, é permitir que os usuários tenham possibilidade de, mesmo por menor que seja, emitir sua opinião sobre a política de assistência social e, conseqüentemente, contribuir de forma significativa para o seu aprimoramento e para a criação de novas estratégias de enfrentamento a todas as formas e expressões da vulnerabilidade social a que estão expostos. Corroborando com o exposto acima,

A visão de controle social inscrita na Constituição Federal vai enfatizar a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares, na elaboração e implementação das políticas públicas, propondo novas relações ente o movimento social e a esfera da política institucional (RAICHELIS, 2011, p. 21).

Em suma, “o controle social é parte integrante do processo de participação e deliberação da vontade popular proposto por meio de espaços públicos, quando analisadas em conformidade com o processo das políticas públicas” (ALLEBRANDT; CANÇADO; MUELLER, 2018, p. 25). Porém, é oportuno fazer uma distinção entre a participação popular e o controle social. Para os autores, esta ocorre durante a fase de formulação de uma política, enquanto aquele é posterior à implementação da política pública, objetivando fiscalizar e acompanhar a sua execução. Pode ser visto como uma expressão e um instrumento da cidadania e da democracia, ou ainda como a capacidade que a sociedade possui para intervir nas políticas.

“Entender esta participação como um processo implica perceber que nele há uma interação contínua entre os diversos atores que são partes: o Estado e outras instituições políticas e a sociedade” (SALDANHA; MACHADO; LISZBINSKI, 2017, p. 35 e 36). Conforme esses autores, muitas vezes, essa relação torna-se contraditória e complexa, envolvendo muito além participação em si, pois nela estão contidas condicionalidades estruturais e culturais que favorecem ou dificultam seu exercício. Silveira (2017, p. 493)

sinaliza que “quanto mais a participação estiver próxima da democracia deliberativa e autônoma, por isso distante da democracia meramente representativa, sustentada por certo elitismo burocrático, mais capacidade emancipatória anuncia, mais possibilidade transformadora pode acumular”.

Várias são as vertentes analíticas e os autores que se debruçam para discorrer sobre a temática do controle social. Silva e Cançado (2018) realizaram um estudo para garimpar e condensar os entendimentos e, segundo eles, há quatro categorias principais para entender o significado do controle social. A primeira dá conta do controle exercido pela sociedade sobre si mesma e tem relação direta com a ordem vigente, os padrões sociais e princípios morais a ela impostos; a segunda refere-se ao controle social exercido pela sociedade sobre o Estado e relaciona-se com o voto eleitoral; a terceira diz respeito ao controle exercido pelo Estado sobre a sociedade, está relacionada à ordem social, à harmonia social através de instituições estatais; por fim, há o controle exercido pelo Estado sobre si mesmo, que possui relação com a capacidade de controlar a má gestão, por exemplo.

“Em suma, avalia-se que, mesmo sendo importantes os quatro tipos de controles arrolados, o que de fato representa o eixo estruturante para os demais é o controle social exercido pela sociedade sobre o Estado” (SILVA; CANÇADO, 2018, p. 67). A partir disso é imperioso fomentar as práticas do controle social²⁵ tendo a população como sujeitos de direitos em busca pela sua concretização.

Pela NOB/SUAS “o estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais” (CNAS, 2012, p. 51). Ou seja, a política de assistência social não é, ou não é para ser feita sem o seu esteio, que são os usuários. Ela deve ser criada para e pelos usuários.

Todavia, romantizar essa relação não é o caminho, pois pode ofuscar a realidade concreta que há em torno dela. Para exemplificar algumas das dificuldades encontradas nesse contexto, uma situação bem simples pode ser citada, como o fato de que nem todo usuário compreende a sua real responsabilidade em um Conselho e o significado dos termos técnicos contidos nas normativas, que não são poucos e muitas vezes de difícil compreensão até para os mais entendidos.

Para Cotta, Cazal e Rodrigues (2009, p. 432) “a desigualdade de poder e de acesso à informação entre os representantes do governo e da sociedade civil dificulta a participação mais

²⁵ Para uma leitura mais detalhada sobre controle social e suas implicações ver Tenório (2018); Allebrandt e Tenório (2018); Cançado e Tenório (2018) e Tenório e Villela (2018).

dinâmica”. E acrescentam que essa “falta de preparo dos conselheiros é um dado preocupante, e gera dificuldades para implementar as conquistas legais”. As autoras destacam ainda que o acesso à informação é um fator essencial no controle social, uma vez que expande a capacidade de argumentação dos conselheiros nos processos decisórios, implicando na possibilidade de deliberarem e, conseqüentemente, intervirem na realidade. Elas defendem ainda a necessidade contínua de cursos de capacitação e de educação continuada para os conselheiros, possibilitando que estes possam exercer o controle social e participar ativamente na gestão das políticas, já que só se controla aquilo que se conhece (COTTA; CAZAL; RODRIGUES, 2009).

Por isso, a capacitação dos conselheiros seria a alternativa mais indicada, já que ela é prevista na própria NOB/SUAS (CNAS, 2012), sem contar que foi criado o programa de capacitação do SUAS, o CapacitaSUAS, na Resolução Nº 8, de 16 de março de 2012, do CNAS, alterada pela Resolução Nº 15, de 3 de outubro de 2017. Há ainda a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social - PNEP/SUAS, regulamentada pela Resolução Nº 4, de 13 de março de 2013, do CNAS. Já os recursos para essas capacitações foram estabelecidos pela Resolução Nº 24, de 27 de setembro de 2013, do CNAS, pois ela aprova os critérios de adesão e partilha de recursos do CapacitaSUAS.

Partindo para o foco referente ao financiamento das ações socioassistenciais, que é um ponto importante para ser discutido e está correlacionado ao anterior, a NOB/SUAS estabelece algumas questões que precisam ser observadas. Primeiro porque ela define o cofinanciamento da assistência social ou financiamento partilhado, o que significa que cada ente federativo precisa destinar recursos específicos para a manutenção em seu nível de alcance. Ou seja, a política não é custeada apenas pela União. Segundo, porque a NOB/SUAS apresenta uma divisão do orçamento por blocos de financiamento seguido pelos pisos de proteção, sendo que ambos serão elucidados mais adiante.

O financiamento compartilhado “é viabilizado por meio de transferências regulares e automáticas entre os fundos de assistência social, observando-se a obrigatoriedade da destinação e alocação de recursos próprios pelos respectivos entes” (CNAS, 2012, p. 32). Também são especificados os pressupostos para a gestão compartilhado do cofinanciamento, que são:

- I - A definição e o cumprimento das competências e responsabilidades dos entes federativos;
- II - **A participação orçamentária e financeira de todos os entes federativos;**
- III - A implantação e a implementação das transferências de recursos por meio de repasses na modalidade fundo a fundo, de forma regular e automática;

IV - O financiamento contínuo de benefícios e de serviços socioassistenciais tipificados nacionalmente;

V - O estabelecimento de pisos para os serviços socioassistenciais e de incentivos para a gestão;

VI - A adoção de critérios transparentes de partilha de recursos, pactuados nas Comissões Intergestores e deliberados pelos respectivos Conselhos de Assistência Social;

VII - O financiamento de programas e projetos (CNAS, 2012, p. 33, grifo nosso).

Nesses pressupostos é possível identificar claramente a obrigatoriedade da destinação dos recursos para a assistência social pelos entes federados, denotando mais uma vez a importância dos conselhos e das comissões intergestores. Além disso, a existência dos conselhos é uma condição para o recebimento de repasses, como pode-se observar a seguir.

Art. 52. São requisitos mínimos para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios recebam os recursos referentes ao cofinanciamento federal, de acordo com o art. 30, da LOAS:

I - conselho de assistência social instituído e em funcionamento;

II - plano de assistência social elaborado e aprovado pelo conselho de assistência social;

III - fundo de assistência social criado em lei e implantado; e

IV - alocação de recursos próprios no fundo de assistência social (CNAS, 2012, p. 33).

Em linhas gerais, para que os municípios e estados recebam recursos federais precisam, necessariamente, estar com essas obrigações em dia. As atribuições dos entes federativos podem ser distinguidas umas das outras. Por exemplo, os municípios precisam destinar recursos próprios para o custeio dos benefícios eventuais, entre outros; os estados devem dar suporte financeiro e técnico para a prestação de serviços em âmbito local e regional, além de outros; e a União, por sua vez, fica encarregada de custear o BPC e o Auxílio Brasil, dentre outras atribuições, segundo o CNAS (2012).

Retomando o tema dos blocos de financiamento, estes são formas de facilitar o financiamento dentro da PNAS. Os Blocos de Financiamento, de acordo com o CNAS (2012, p. 34), são “o conjunto de recursos destinados aos serviços, programas e projetos, devidamente tipificados e agrupados, e à sua gestão”. Em suma, eles são grupos de ações que recebem a alocação dos recursos como uma forma de identificá-los dentro dos fundos de assistência social. Os previstos na NOB/SUAS são os blocos da proteção social básica; da proteção social especial; da gestão do SUAS; da gestão do Auxílio Brasil e Cadastro Único.

Por sua vez, os Pisos de Proteção são uma forma de regular o cofinanciamento de ações específicas dentro dos Blocos de Financiamento. Ou seja, a Proteção Social Básica tem a previsão do Piso Básico Fixo, destinado ao custeio de ações do Serviço de Proteção e

Atendimento Integral à Família (PAIF) do CRAS; e o Piso Básico Variável, destinado às ações de equipes volantes do CRAS, entre outras ações (CNAS, 2012).

A Proteção Social Especial está dividida entre a Média Complexidade e a Alta Complexidade. Na Média Complexidade há a previsão de três pisos: Piso Fixo de Média Complexidade; Piso Variável de Média Complexidade; e Piso de Transição de Média Complexidade. Na Alta Complexidade há o Piso Fixo de Alta Complexidade e o Piso Variável de Alta Complexidade. Quanto à Média Complexidade, o Piso Fixo destina-se para financiar os serviços “prestados exclusivamente no Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS)” (CNAS, 2012, p. 36), como por exemplo o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI).

Ainda na Média Complexidade, o Piso Variável é destinado ao cofinanciamento dos serviços tipificados nacionalmente: Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado em Abordagem Social; e Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas de Liberdade Assistida e de Prestação de Serviços à Comunidade (CNAS, 2012). Contudo, há que se notar que o Piso de Transição não foi definido na NOB/SUAS, exceto a necessidade de regulamentação própria para esse piso. Essa regulamentação ocorreu pela Portaria Nº 440, de 23 de agosto de 2005, do MDS, a qual define o cofinanciamento dos “serviços socioassistenciais de habilitação e reabilitação de pessoas com deficiência, atendimento de reabilitação na comunidade, Centro Dia e atendimento domiciliar às pessoas idosas e com deficiência” (MDS, 2005).

Na Alta Complexidade, o Piso Fixo visa financiar os serviços de acolhimento de usuários fora do seu núcleo familiar. E o Piso Variável é destinado para ações mais graves e complexas que exijam ações complementares, tais como: situações de particularidades regionais, ou emergências como desastres e calamidades. Os Blocos de Financiamento da Gestão do SUAS, Gestão do Auxílio Brasil e Cadastro Único são compostos pelo Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS-E), Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS-M), Índice de Gestão Descentralizada Estadual do Programa Auxílio Brasil (IGD PAB-E) e Índice de Gestão Descentralizada Municipal do Programa Auxílio Brasil (IGD PAB-M) (CNAS, 2012).

Em síntese, o cofinanciamento da política de assistência social ocorre por meio de alocação de recursos nos Blocos de Financiamento, subdividido nos Pisos de Proteção e nos

Índices de Gestão, de acordo com cada serviço que os municípios ofertam. Aliado a isso, na norma estão especificados critérios para a partilha do cofinanciamento, deixando claro que os municípios que não atenderem, conseqüentemente terão recursos menores ou até bloqueados. Um exemplo disso pode ser visto quando é estabelecido que o Piso Básico Fixo está atrelado à composição dos CRAS, ou seja, pelo número de famílias referenciadas a ele (CNAS, 2012).

Outro aspecto que necessita ser lembrado é sobre a divisão dos municípios por porte, isto é, eles são divididos segundo o quantitativo de habitantes que possuem, os quais são mencionados na NOB/SUAS de 2012: pequeno porte I; pequeno porte II, médio e grande porte. Os critérios dessa divisão são apresentados nas PNAS de 2004: Pequeno porte I (até 20.000 habitantes); Pequeno porte II (de 20.001 a 50.000 habitantes.); Médios (de 50.001 a 100.000 habitantes.); Grandes (de 100.001 a 900.000 habitantes.); Metrópoles (mais de 900.000 habitantes) (MDS, 2004, p. 17).

Essa classificação é importante porque por ela é possível inferir a realidade dos municípios e a rede socioassistencial que necessitarão ter para dar conta da sua demanda, sendo ofertada proteção social básica, de média ou de alta complexidade, por exemplo (MDS, 2004). Outro ponto de relevância dessa nomenclatura consiste na proporção da representação dos municípios para a constituição das CIB, pois quanto maior o município menor sua representação (CNAS, 2012).

A questão do financiamento da política de assistência social por si só renderia uma dissertação, mas aqui são apresentadas algumas questões pontuais entendidas como necessárias para a compreensão deste estudo. Como essa política é tida como parte integrante da seguridade social e política social brasileira, conforme explicado anteriormente, ela tem suas raízes nesse sistema de financiamento do gasto social²⁶, o qual é marcado pelo caráter regressivo no período entre 1964 e 1984, iniciando uma discussão para a democratização entre 1985 e 1988 (FAGNANI, 2005; SALVADOR, 2008) e culminando com a grande mudança proposta pela CF/1988, ao definir o Orçamento da Seguridade Social²⁷, com o objetivo de

²⁶ Sobre o processo histórico do gasto social despendido para as áreas da seguridade social e proteção social brasileira ver Salvador (2008).

²⁷ O "Orçamento da Seguridade Social", integralizado por um conjunto de fontes, com destaque para os recursos provenientes dos orçamentos da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios; as contribuições dos trabalhadores e empregadores sobre a folha de salários, que integralizam o Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS); a Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), a Contribuição sobre o Faturamento das Empresas (Cofins); e a parcela dos PIS-Pasep vinculada ao financiamento do Programa Seguro-Desemprego.

Além disso, a Constituição de 1988 incluiu o Orçamento da Seguridade Social como parte das peças orçamentárias que o Executivo Federal é obrigado a submeter ao Congresso Nacional. Nesse sentido, a Carta Constitucional institui como "leis de iniciativa do Poder Executivo": o "Plano Plurianual", as "Diretrizes Orçamentárias" e a "Lei Orçamentária Anual". Essa última compreendia o "Orçamento Fiscal", o "Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais" e o "Orçamento da Seguridade Social". Portanto, anualmente o Executivo federal deveria ser

Assegurar fontes vinculadas de recursos para o financiamento da seguridade social e, ao mesmo tempo, garantir que esses recursos não fossem capturados pela área econômica do governo e desviados para outras atividades, prática recorrente na história da política social brasileira e, em particular, durante o regime militar (FAGNANI, 2005, p. 250).

Entretanto, o autor refere que essa prática permaneceu ocorrendo após 1989, de forma inconstitucional, porque diferentemente do que foi proposto de Orçamento da Seguridade Social, a área econômica do governo federal centralizou todas as suas fontes de financiamento em um caixa único gerido pela Secretaria do Tesouro Nacional. Além dessa, outras ações de inconstitucionalidade também ocorreram (FAGNANI, 2005). Concordando com o autor, Salvador (2008) salienta que essa prática persistiu até 2011, tendo ao final uma soma de 17 anos de usurpação dos recursos da seguridade social pelo orçamento fiscal.

Além disso, são irrisórios os recursos provenientes da esfera fiscal para a seguridade social. Ao analisar a fonte desses recursos entre 2000 e 2007, percebe-se que há uma regressão no seu custeio, sendo basicamente arcado pelos próprios beneficiários dessas políticas, ou seja, os trabalhadores e os mais pobres. Ao fim e ao cabo denota-se que o Estado Social brasileiro não redistribui renda, do ponto de vista do financiamento (SALVADOR, 2008).

Em relação à distribuição dos recursos da seguridade social, Salvador (2008) assinala que é perceptível a política de assistência social sendo priorizada, a partir de 2003, com relação à saúde e previdência social. Isso significa que para uma ser ampliada as outras duas passaram a ter reduções, configurando-se um cenário de priorização de ações focalizadas e seletivas²⁸, em detrimento da universalidade proposta pela seguridade social nesse período. Nesse caso, Mota (2007 *apud* SALVADOR, 2008, p. 225) destaca que a “assistência social passa a assumir, para parcela significativa da população, a tarefa de ser a política de proteção social, e não parte da política de proteção social”.

Sobre os recursos da assistência social propriamente ditos, Salvador (2008) constatou que apenas 60% do orçamento dessa política passou pelo FNAS em 2007, mesmo sendo determinado na LOAS que todos os recursos da União direcionados à assistência social deveriam ser automaticamente passados a ele. Entretanto, evidenciou que as subseções que mais receberam recursos foram a de assistência ao idoso, às PCDS e à criança e adolescente, chegando a 94,19% do total em 2007, mesmo que não tenha sido uniforme entre as três.

obrigado a apresentar para apreciação do Congresso Nacional essas três peças que integravam "Lei Orçamentária Anual" (FAGNANI, 2005, p. 365).

²⁸ Relacionada às condicionalidades do Programa Auxílio Brasil (antigo Programa Bolsa Família) e os critérios de concessão de BPC.

Salvador (2008) avalia que a própria dificuldade dessa política para institucionalizar-se impacta diretamente nos recursos orçamentários que passam a ser fragmentários em decorrência dessa conjuntura de transitar por vários ministérios e sofrer diversas reorganizações. Isso sem contar com os vários programas que são mantidos pelo FNAS que não tem qualquer previsão legal para isso (pelo menos oito entre 2000 e 2007, conforme o autor). No período após a implantação do SUAS, o autor denota a falta de recursos suficientes da União para a estruturação da rede de serviços de proteção social básica e especial e adverte que se esse quadro não for revertido o SUAS corre o risco de ser apenas uma “carta de intenção”.

O SUAS, para Silveira (2017), pode ser dividido em duas fases, uma entre 2004 e 2012 e a outra entre 2012 e 2015. A primeira compreendeu a luta para a sua estruturação e expansão em território nacional, com serviços padronizados e definição de um modelo de financiamento com repasses automáticos e regulares fundo a fundo para os serviços continuados. A segunda diz respeito à criação de uma agenda política com base no aprimoramento dos serviços socioassistenciais, o que impactou diretamente nos recursos destinados a essa política, pois, conforme a autora, requiritava uma revisão dos recursos nacionais e compromissos interfederativos pelo II Plano Decenal para a plena universalização e integralidade de proteção, desenvolvimento, gestão democrática e integração entre serviços e benefícios.

Por outro lado, Silveira (2017)) considera que o SUAS, após 2016, passou a vivenciar uma nova e adversa fase, que impactou diretamente nas suas bases estruturantes em decorrência da

Aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias com base no executado de 2016, **o que implicou a redução de recursos para 2017; congelamento de recursos pelos próximos vinte anos**, com a aprovação do Novo Regime Fiscal (PEC n. 55) e implantação do Programa Criança Feliz,³ definido pelo Conselho Nacional de Assistência Social como Primeira Infância no Suas (Resolução n. 20, de 24 de novembro de 2016), sem discussão coletiva e aprofundada nas instâncias do Suas, e aprovação no mês seguinte ao decreto que cria o referido programa (SILVEIRA, 2017, p. 501, grifo nosso).

Com isso, denota-se as profundas dificuldades da assistência social para ser considerada uma política pública, como um direito social devido pelo Estado a todo e qualquer cidadão que dela necessitar, ratificando aquela velha história de ser uma política “pobre para o pobre” (YAZBEK, 2004, p. 28), comportando-se com a “irmã siamesa do assistencialismo e, portanto, portadora da noção reiterativa de enquadramento social” (COUTO, 2015, p. 670).

Assim verifica-se, como apontado por Silveira (2017), um retrocesso em curso com o desmonte dos sistemas estatais, contrarreformas, subordinação da política social à política fiscal, perda de direitos conquistados conduzidos pela aliança entre capital, corporações e

oligarquias, abrindo caminho para práticas gerencialistas, meritocráticas, conservadoras e fragmentadas que agudizam as desigualdades sociais e a pobreza, provocando fragilidades nos vínculos sociais, colocando em risco as “conquistas sociais engendradas nas lutas por dignidade, bem como as possibilidades institucionais e políticas de defesa dos direitos na via institucional” (SILVEIRA, 2017, p. 504).

Passando para uma discussão na órbita do financiamento dos serviços prestados pelas APAES, Lehmkuhl (2018) cita que ocorre através da coleta de donativos, ancorados no princípio da filantropia e da caridade, e podem ser individuais ou por empresas privadas. No entanto, o financiamento público desses serviços, conforme a autora revela, vem sendo uma prática recorrente desde a criação da primeira APAE, por meio de subsídios do poder público para a manutenção das atividades.

O financiamento público das APAES ocorreu na forma de subsídios financeiros a elas disponibilizados e foram recursos importantes para a aquisição de terrenos, manutenção de prédios, compra de equipamentos e materiais para desempenho das atividades ofertadas pelas entidades. Não só recursos financeiros eram distribuídos pelos governos municipais, estaduais e federal como também professores, merenda escolar e combustível para transporte dos alunos (LEHMKUHL, 2018).

Inicialmente, até a década de 1970, os recursos eram direcionados para as próprias entidades. A partir de 1980, a FENAPAES foi se transformando em interlocutora desse processo. Entre os anos 1990 e 2000 iniciou-se o processo de autossustentabilidade financeira pelas entidades, contudo permaneceram recebendo recursos do governo federal, os quais eram considerados pífios por elas. Após 2000, os financiamentos com recursos públicos ocorreram em larga escala, através de projetos (LEHMKUHL, 2018).

No que se refere à assistência social, o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) era o principal financiador das APAES entre as décadas de 1970 e 1980, sendo que havia subvenção social, pagamentos *per capita* mensal e pagamento de consultas especializadas no rol de práticas desenvolvidas com esses recursos. Durante todo o período histórico de existência das APAES, a busca por financiamento público das atividades sempre ocorreu, o que muda são as suas formas (LEHMKUHL, 2018) e o modo de pressionar os governantes para que se mantenha continuamente. Essas mudanças acompanham o processo de criação de novas leis em um círculo vicioso de dependência de financiamento público, conforme levantado pela autora.

Partindo da criação de uma política pública, suas formas de análise, modelos de avaliação e monitoramento; entendendo a política social e a assistência social com um dos seus “braços” e que estas garantem direitos sociais à população; considerando as APAES com suas

contradições históricas e a sua relação com o Estado no que tange aos recursos e subvenções a elas destinados²⁹, uma longa caminhada foi percorrida e, diante dela, reitera-se que são fatores imprescindíveis do agir dos governos para garantir melhor qualidade de vida aos seus cidadãos. O próximo capítulo versará sobre as APAES como instrumentos para garantir direitos sociais às PCDS.

²⁹ Após a publicação da MROSC, em 2014, ocorreram muitas transformações na forma de celebrar parcerias com a administração pública e, conseqüentemente, receber recursos para desenvolvê-las. Muitos dados sobre essa relação podem ser obtidos na plataforma virtual “Mapa das Organizações da Sociedade Civil (OSC)”, um portal de transparência pública colaborativa com dados das OSCS de todo o Brasil, gerido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

4 AS APAES DA REGIÃO DAS MISSÕES/RS ENQUANTO INSTRUMENTOS NA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA.

Este capítulo está organizado a partir de duas seções. Na primeira seção são apontados os aspectos metodológicos do desenvolvimento da pesquisa nas APAES da Região das Missões/RS, detalhando a abordagem que orienta o estudo, os procedimentos usados na coleta das informações e a técnica de análise dos dados. Na segunda seção apresentam-se os resultados da pesquisa, partindo do processo histórico de criação das APAES da Região; a infraestrutura física que essas entidades possuem; os recursos humanos; os recursos financeiros; a gestão financeira dos recursos e o controle social, os serviços socioassistenciais ofertados e os usuários que são atendidos.

4.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

Nesta seção focaliza-se a metodologia utilizada na pesquisa com as APAES da região das Missões/RS, destacando a abordagem, os procedimentos e a técnica de análise dos resultados obtidos. A metodologia é, para Demo (1995), o caminho a ser percorrido para se obter um determinado resultado. Dito em outras palavras, visa responder a algumas questões centrais, tais como o que se pretende pesquisar, onde, como e por quê. Para Minayo (2003, p. 16), a metodologia é “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”.

E acrescenta que “enquanto conjunto de técnicas, a metodologia deve dispor de um instrumental claro, coerente, elaborado, capaz de encaminhar os impasses teóricos para o desafio da prática” (MINAYO *et al*, 2003, p.16). Nessa perspectiva, a metodologia “examina, descreve e avalia métodos e técnicas de pesquisa que possibilitam a coleta e o processamento de informações, visando ao encaminhamento e à resolução de problemas e/ou questões de investigação” (PRODANOV; FREITAS. 2013).

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi utilizado o método dialético-crítico, que possibilita o conhecimento da realidade como uma totalidade carregada de contradições construídas na historicidade dos sujeitos. Minayo *et al* (2003, p. 24) afirma que a “[...] a dialética pensa a relação da quantidade como uma das qualidades dos fatos e fenômenos. Busca encontrar, na parte, a compreensão e a relação com o todo: a interioridade e a exterioridade como constitutivas dos fenômenos [...]”.

A dialética, segundo Minayo (2010b, p. 108), “refere-se ao método de abordagem da realidade, reconhecendo-a como processo histórico em seu peculiar dinamismo, provisoriade e transformação”. E acrescenta que “é a estratégia de apreensão e de compreensão da prática social empírica dos indivíduos em sociedade (nos grupos, nas classes, nos segmentos), e de realização da crítica das ideologias e das tentativas de articulação entre sujeito e objeto, ambos históricos (MINAYO, 2010b, p. 108) ”.

Demo (1995, p. 90) ressalta que “toda a formação histórica **está sempre em transição**, o que supõe visão intrinsecamente dinâmica da realidade social, no sentido da **produtividade histórica**” (grifo do autor). Isso significa dizer que a realidade social, enquanto produtora do processo histórico está em constante mudança. Por isso, “a realidade concreta é sempre uma totalidade dinâmica de múltiplos condicionamentos, onde a polarização dentro do todo lhe é constitutiva” (DEMO, 1995, p. 93).

Behring e Boschetti (2016, p. 40) apontam que “a totalidade compreende a realidade nas suas íntimas e complexas determinações, e revela, sob a superfície dos fenômenos, suas conexões internas, necessárias à sua apreensão”. Dito em outras palavras significa dizer que a realidade vista em sua totalidade leva em consideração para além do visível, busca entender e apreender o não dito.

Não basta ver a realidade como um fato isolado, fora de contexto, e sim como sendo aquele que possui uma historicidade na sua constituição, e esta faz parte de uma totalidade concreta marcada de contradições. Dessa forma, Minayo (2010b, p. 39) ressalta que “elas [as sociedades humanas] vivem o presente marcado pelo passado e projetado para o futuro que em si traz, dialeticamente, as marcas pregressas, numa re-construção constante do que está dado e do novo que surge”. É nessa perspectiva que esta pesquisa visou compreender a realidade concreta das APAES da região das Missões/RS.

Este estudo delineou-se a partir de um prisma qualitativo, uma vez que “se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam” (MINAYO, 2010b, p. 57). Em outras palavras quer dizer que a abordagem qualitativa “aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, um lado não perceptível e não captável em equações, médias e estatísticas” (MINAYO *et al*, 2002, p. 22).

No que tange à natureza, esta pesquisa classifica-se como aplicada, uma vez que objetivou gerar conhecimento e solucionar problemas de interesses locais (PRODANOV; FREITAS, 2013). Assim, visou compreender as contribuições dadas pelo trabalho desenvolvido

pelas APAES da Região das Missões/RS na garantia dos direitos sociais às pessoas com deficiência no âmbito da PNAS.

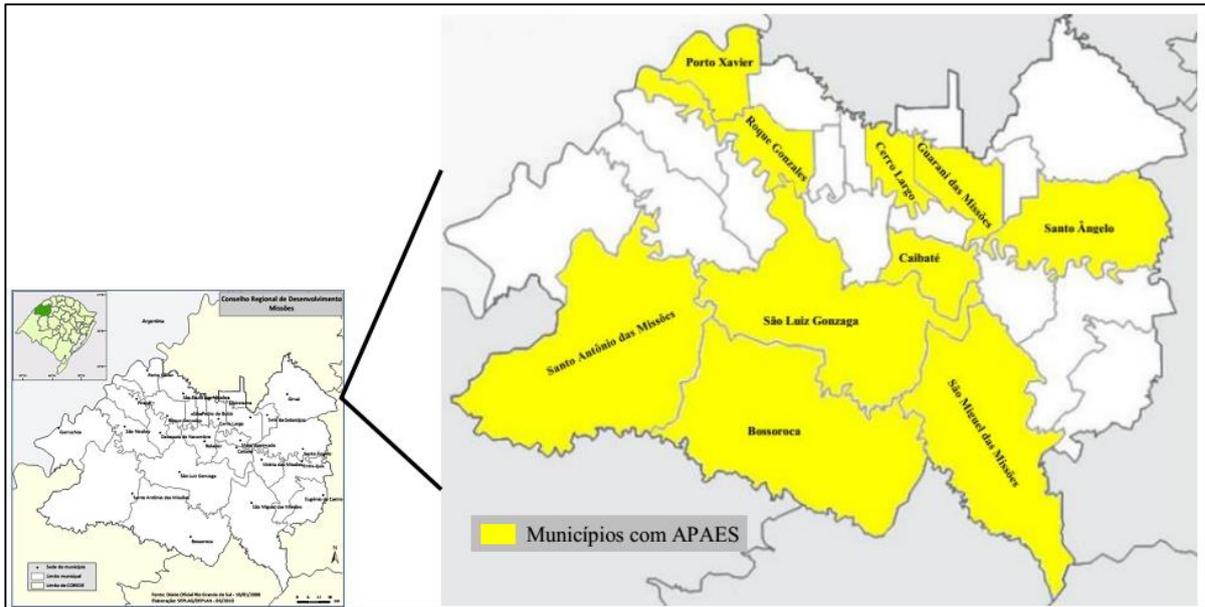
No que diz respeito aos objetivos, este estudo é classificado como exploratório. Exploratório porque esses estudos “permitem ao investigador aumentar sua experiência em torno de determinado problema. O pesquisador parte de uma hipótese e aprofunda seu estudo nos limites de uma realidade específica, buscando antecedentes [...]” (TRIVIÑOS, 1987, p. 109). Além disso, “a fase exploratória de uma investigação é tão importante que ela em si pode ser considerada uma Pesquisa Exploratória” (MINAYO, 2010b, p. 171). Logo, foi necessário um aprofundamento teórico sobre a temática das APAES para que se pudesse investigá-las.

Do ponto de vista dos procedimentos técnicos de coleta de dados, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, documental com aplicação de questionário estruturado misto. Bibliográfica porque utilizou todo o material publicado sobre o assunto pesquisado, tais como livros, teses, revistas, etc. (PRODANOV; FREITAS, 2013; MARCONI; LAKATOS, 2003), tendo como premissa básica “projetar luz e permitir melhor ordenação e compreensão da realidade empírica” (MINAYO, 2010b, p. 183), explicando e dando significado aos fatos, familiarizando-se profundamente com o assunto (TRIVIÑOS, 1987).

É um estudo documental porque, conforme Marconi e Lakatos (2003), a fonte da coleta de dados são documentos privados do objeto de estudo, entendendo-se como documentos qualquer registro que possa ser usado como fonte de investigação (PRODANOV; FREITAS, 2013, p. 56), tais como documentos oficiais, atas, diários, entre outros.

Já no que diz respeito ao objeto de estudo, esta pesquisa contou com as dez APAES da Região das Missões/RS como seu objeto. A Figura 6 permite evidenciar que elas estão localizadas nos municípios de Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Guarani das Missões, Porto Xavier, Roque Gonzalez, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga e São Miguel das Missões, e fazem parte do 16º Conselho Regional das APAES do Rio Grande do Sul, que abrange ainda outros municípios pertencentes a outras regiões delimitadas pelos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), que, portanto, não foram objeto deste estudo.

Figura 6 – Mapa de localização das APAES da Região das Missões/RS



Fonte: Adaptado de RS/SEPLAG/DEPLAN (2020) e RS/SPMDR/DEPLAN (2015).

É importante destacar que foram pesquisadas as APAES apenas das Missões, considerando que a proposta de regionalização estadual, a partir dos Conselhos Regionais do Desenvolvimento (COREDES), é utilizada com maior frequência e é oficialmente reconhecida pelo governo do Rio Grande do Sul, através da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, como estrutura básica para a elaboração e implantação de políticas públicas. Enquanto que a delimitação do 16º Conselho Regional das APAES é apenas utilizada pela hierarquia da Rede APAE no estado do Rio Grande do Sul. Ou seja, no contexto de regionalização das APAES e de regionalização do estado do RS optou-se por trabalhar com as APAES que integram a região das Missões. Isso ocorre pelo fato de as APAES possuírem uma autonomia em sua organização, a qual permite trabalhar individualmente ou por agregados constituídos em razão de um estudo, como o aqui realizado.

Ademais, a opção pela região das Missões (conforme definição dos COREDES) ocorre em razão de um recorte histórico e de certa identidade entre os municípios que participam do COREDE, em termos de trabalhos conjuntos, acordos de prestação de serviços, parcerias e representação política, o que acaba interferindo na compreensão do serviço público e da sua prestação à população. A regionalização dos COREDES também é adotada pelo estado do RS quando se trata de realizar planejamento das ações públicas e das políticas sociais e de desenvolvimento, que acabam repercutindo no trabalho das APAES.

Sendo assim, a região das Missões do Rio Grande do Sul, como é comumente chamada, ou o “Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) das Missões foi criado em 1991 e

integra a Região Funcional de Planejamento Sete (RFP 7) do Estado do Rio Grande do Sul. A RFP 7 reúne os COREDE's Celeiro, Missões, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial” (WBATUBA *et al.*, 2017, p. 38).

Além disso, segundo Wbatuba (*et al* 2017), a região das Missões está localizada no Noroeste do Estado do RS, englobando vinte e cinco municípios, os quais são: Bossoroca, Mato Queimado, Pirapó, Poro Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Antônio das Missões, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga, Caibaté, Cerro Largo, Dezesesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, São Miguel das Missões, São Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões.

Por sua vez, a Rede APAE do Estado está organizada a partir de dezoito conselhos regionais (FEAPAES/RS, 2021a), sendo o 16º Conselho Regional que engloba os municípios das Missões³⁰, além de alguns pertencentes a outras regiões. O 16º Conselho Regional abrange quatorze municípios, os quais são: Caibaté, Cerro Largo, Guarani Das Missões, Itaquí, Maçambara, Porto Xavier, Roque Gonzales, Santa Rosa, Santo Ângelo, Santo Antônio Das Missões, São Borja, São Luiz Gonzaga, São Miguel Das Missões e Bossoroca (FEAPAES/RS, 2021b).

Conforme a FENAPAES (2011), cada unidade da Rede APAE possui autonomia administrativa, financeira e jurídica, sendo que cada unidade é independente para escolher quais políticas públicas ofertam e os profissionais que disponibilizam para seus usuários. Nessa perspectiva, as APAES da região das Missões/RS são diferenciadas, uma vez que há cinco delas que ofertam apenas a política de assistência social; três APAES ofertam as políticas de assistência social, saúde e educação; e duas ofertam as políticas de assistência social e educação.

A coleta de dados refere-se à forma, técnica ou procedimento que foi utilizado na pesquisa para se obter as respostas ou resultados que se almejou nos objetivos específicos. Contudo, Minayo *et al* (2002) adverte que a pesquisa não pode ser restrita apenas à utilização desses instrumentos para responder aos objetivos, é preciso ir além, reformulando os caminhos da pesquisa durante o processo, conforme novas descobertas são feitas.

Como ferramental técnico para a coleta de dados utilizou-se um questionário estruturado misto (Apêndice A), com perguntas abertas e fechadas, para dar conta da

³⁰ Quando foi realizado o projeto de pesquisa haviam vinte e dois Conselhos Regionais e o da Região das Missões/RS era o 22º descritos na página da FEAPAES/RS. Contudo no período do desenvolvimento da pesquisa passaram a ser somente dezoito Conselhos e o respectivo a essa região passou a ser o 16º.

caracterização de todas as APAES da Missões/RS. Foi elaborado pelo aplicativo “Google Forms” com o seguinte link de acesso:

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSeqAeASEY73WRZQDBahB74ezm2-djmm7PqH_ZJ0r5HnaE2J3g/viewform?usp=sf_link>, o qual foi enviado por meio do aplicativo de mensagens de WhatsApp para os assistentes sociais das equipes técnicas de assistência social de cada entidade. Esse questionário foi organizado a partir de quatro partes distintas: Parte 1 - da caracterização; Parte 2 - das políticas públicas; Parte 3 - dos usuários; e Parte 4 - dos recursos; sendo que cada profissional deveria considerar como base para a resposta o ano de 2020.

O questionário trata-se de uma série de perguntas ordenadas que são respondidas pelo pesquisado sem a presença do pesquisador (PRODANOV; FREITAS, 2013; MARCONI; LAKATOS, 2003). Porém, Minayo (2010b, p. 190) reflete que “pressupõe hipóteses e questões bastante fechadas cujo ponto de partida são as referências do pesquisador”. Mas sinaliza que podem ser úteis para se captar aspectos gerais e relevantes para a pesquisa, porque ilumina a compreensão acerca do objeto permitindo relações e generalizações (MINAYO, 2010b).

No Quadro 1 pode-se ter uma melhor compreensão sobre as técnicas de coleta de dados utilizadas nesta pesquisa para dar conta de cada objetivo específico do estudo.

Quadro 1 – Instrumentos usados na coleta dos dados da pesquisa

Objetivos específicos	Instrumentos	Local da coleta
Compreender a Política Nacional de Assistência Social	Pesquisa bibliográfica	Livros, artigos científicos, dissertações, teses
Evidenciar os marcos legais da garantia de direitos às pessoas com deficiência no Brasil;	Pesquisa bibliográfica	Leis, decretos, portarias
Entender as especificidades definidas na Política Nacional de Assistência Social para o trabalho das APAES	Pesquisa bibliográfica	Publicações oficiais do Ministério da Cidadania
Caracterizar o processo histórico de criação da APAES na Região das Missões/RS	Questionário	Todas as APAES das Missões/RS
Identificar os serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES da Região das Missões/RS às pessoas com deficiência intelectual e múltipla	Questionário e análise documental	Todas as APAES das Missões/RS

Fonte: Elaborado pela autora, 2021.

A análise dos dados foi executada por meio da técnica Análise de Conteúdo, que se constitui, segundo Bardin (2016, p. 48), como

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitem a inferência de conhecimento relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Dessa forma, a análise de conteúdo tem por objetivo analisar as comunicações verbais ou não. “É compreendida como um conjunto de instrumentos metodológicos, em constante aperfeiçoamento, que objetiva analisar diferentes aportes de conteúdo sejam eles verbais ou não-verbais, por meio de uma sistematização de métodos empregados numa análise de dados” (SOUZA, SANTOS, 2020, p. 1400). A análise de conteúdo, conforme Bardin (2016), é estruturada em três fases distintas que são: 1) pré-análise; 2) exploração do material; 3) tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação.

A primeira etapa é a organização do material em si e tem por objetivo sistematizar e tornar operacional as ideias iniciais, conduzindo a um esquema preciso de desenvolvimento da análise. Essa fase passa pela “leitura flutuante”, “escolha dos documentos”, “formulação das hipóteses e objetivos”, “referenciação dos índices e elaboração de indicadores”, “preparação do material” (BARDIN, 2016). A segunda etapa da análise de conteúdo, a exploração do material, “consiste essencialmente em operações de codificação, decomposição ou enumeração, em função de regras previamente formuladas”. Por sua vez, na última etapa os resultados brutos são tratados de maneira a serem significativos (“falantes”) e válidos (BARDIN, 2016, p. 131).

Diante disso, o resultado desta pesquisa foi organizado através das categorias analíticas principais que são: “histórico de fundação”; “estrutura física” das entidades; “recursos humanos”; “políticas públicas atendidas”; “programas e projetos realizados”; “sustentação financeira”; “gestão e controle social”; “público atendido”. Cada uma dessas categorias foi analisada por meio de quadros comparativos entre as entidades, porque entendeu-se que essa era a melhor forma de condensar os resultados, possibilitando uma visão ampla do que cada entidade oferece em termos de serviços de apoio às políticas públicas, os quais são destacados na seção a seguir.

4.2 AS APAES DA REGIÃO DAS MISSÕES/RS: RETRATANDO A REALIDADE NA BUSCA PELA GARANTIA DE DIREITOS SOCIAIS ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA

Esta seção está dividida em sete subseções. Na primeira são expostos os dados que dizem respeito à caracterização do processo histórico de criação das APAES da região das Missões/RS; a segunda expõe dados relativos às estruturas físicas das entidades; a terceira trata

dos dados que dizem respeito aos recursos humanos que possuem; na quarta são apresentados os dados relacionados aos recursos financeiros das APAES das Missões/RS; na quinta são abordados os dados relacionados à forma de gestão financeira e ao controle social dessas APAES; a penúltima trata dos dados que se referem à caracterização dos serviços socioassistenciais oferecidos pelas entidades dessa Região, enquanto que a última aborda os dados relativos aos usuários que são atendidos nessas entidades.

4.2.1 O processo histórico de criação das APAES da Região das Missões/RS

Esta subseção aborda os dados relacionados ao objetivo específico que trata da caracterização do processo histórico de criação das APAES; portanto, é necessário apresentar as datas de suas fundações, bem como relacionar com os fatos históricos e contextos existentes às épocas. No Quadro 2 podem ser visualizados os períodos, as políticas públicas atendidas e os municípios que abrangem com seus atendimentos.

Na região das Missões/RS, as APAES foram criadas a partir da década de 1970, com a fundação das duas primeiras APAES, a de Santo Ângelo (1971) e a de São Luiz Gonzaga (1977), em um período de expansão das APAES por todo o país; entretanto, cerca de 25 anos após a criação da pioneira no Rio de Janeiro (1954). Com um intervalo temporal de dez anos foram criadas as APAES de Cerro Largo (1987), Santo Antônio das Missões (1987) e Caibaté (1988).

Vale assinalar que, na década de 1970, iniciou-se no país o que Fagnani (2005, p. 07) denominou de “reorganização da sociedade civil e restauração da democracia”, o que sugere um fator potencialmente determinante para a criação das APAES dessa Região, já que estas são criadas pela sociedade civil. Aliado a isso, é importante destacar que todas as APAES dessa Região foram criadas após a fundação da Federação Nacional da APAES (1962).

Na década de 1990 foram criadas as APAES de Guarani das Missões (1993), São Miguel das Missões (1993), Bossoroca (1995) e Porto Xavier (1998). Todas elas criadas no período pós CF/88 e promulgação da LOAS (1993), lacuna de tempo que pode ser vista sob dois aspectos, um positivo e outro negativo. Positivo porque elevou a assistência social ao palco dos “direitos sociais próprios da cidadania”, segundo Fagnani (2005, p. 563), que passou a ser considerado um direito constitucional, com cobertura e acesso universais independentemente de contribuição (FAGNANI, 2005), possibilitando a aprovação da LOAS em 1993.

O ponto negativo desse momento é que essa demora na aprovação da LOAS foi uma ação premeditada e oriunda do movimento rumo à desestruturação do Estado de Bem-Estar

Social iniciado a partir de 1990. Pois o que se pretendia com esse atraso era esperar a revisão constitucional, prevista para aquele ano, e que não ocorreu da forma esperada, mas sim “com pequenas doses, em sucessivas contrarreformas e por leis tópicas, eficazes e bem-sucedidas, entre 1993 e 2002” ((FAGNANI, 2005, p. 571).

Nesse sentido, todas as APAES dessa Região foram criadas, sendo a de Roque Gonzales (2000) a última e também a única do século XXI; coincidentemente, é a única que não possui certificado de filantropia, o CEBAS, e está em processo de inclusão no CNEAS, lembrando que a inscrição no CNEAS é uma condição para conseguir o CEBAS atualmente.

O que se percebe é que os dois maiores municípios da região (Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga), que são referências históricas, tanto em termos de mobilização da sociedade civil quanto de organização do poder público, são os primeiros a criarem suas APAES. Na sequência, há um segundo grupo, que corresponde ao processo de redemocratização do país e à Constituição de 1988, que consolidam os direitos sociais como obrigação do Estado, a serem garantidos a todos os cidadãos. Posto que com ela,

Desenhou-se pela primeira vez na história do Brasil, o embrião de um efetivo Estado Social, universal e equânime. Seu âmago reside nos princípios da universalidade (em contraposição à focalização exclusiva), da seguridade social (em contraposição ao seguro social) e da compreensão da questão social como um direito da cidadania (em contraposição à caridade e ao assistencialismo) (FAGNANI, 2005, p. 565).

Conforme já discutido nos capítulos 2 e 3 desta Dissertação, o que havia antes da Constituição de 1988 era um Estado omissivo na garantia de direitos e efetivação de políticas de proteção social, especialmente no caso das Pessoas com Deficiência.

Neste histórico também se destaca que, com exceção da APAE de Caibaté, uma das cinco criadas antes da CF/88, todas as outras APAES são mantenedoras de escolas especiais para atender uma demanda cada vez mais crescente e marginalizada, que são as PCDS, nesse período. Evidentemente porque a educação especial antes da Carta Magna nunca recebeu a devida importância, tampouco recursos ou manutenção de escolas especiais públicas, havendo ainda uma relutância em inserir essas pessoas nas escolas regulares. Por outro lado, São Miguel das Missões também se torna um destaque, já que foi a única APAE dessa Região criada pós CF/88 que mantém uma escola especial.

Diante disso, pode-se inferir que tal fato corrobora com a noção, já discutida no capítulo 3, de que as APAES são, em um contexto geral, consideradas estritamente como escolas. Mas que não procede pelo resultado obtido neste estudo, considerando que, por ora, metade das

entidades pesquisadas são tidas apenas como de assistência social, o que contribui para desmistificar essa ideia enraizada no imaginário social.

Quadro 2 – Caracterização das APAES da Região das Missões/RS

APAES de	Municípios de abrangência	Ano de fundação	Políticas públicas atendidas	CNEAS	CEBAS	Ano do Estatuto Social recebido na pesquisa	Nome da escola mantida
Bossoroca	Bossoroca	1995	Assistência Social	Sim	Sim	2015	—
Caibaté	Caibaté Mato Queimado	1988	Assistência Social	Sim	Sim	2015	—
Cerro Largo	Cerro Largo Ubiretama Salvador das Missões São Pedro do Butiá	1987	Assistência Social Educação Saúde	Sim	Sim	2015	Novo Amanhã
Guarani das Missões	Guarani das Missões Sete de Setembro	1993	Assistência Social	Sim	Sim	2015	—
Porto Xavier	Porto Xavier	1998	Assistência Social	Sim	Sim	2021	—
Roque Gonzales	Roque Gonzales	2000	Assistência Social	Em andamento	Não	2021	—
Santo Ângelo	Santo Ângelo Ente-Ijuís Eugênio de Castro Sete de Setembro	1971	Assistência Social Educação Saúde	Sim	Sim	2015	Escola de Educação Especial Raio de Sol
Santo Antônio das Missões	Santo Antônio das Missões	1988	Assistência Social Educação Saúde	Sim	Sim	2015	Escola Especial Sol Nascente
São Luiz Gonzaga	São Luiz Gonzaga Dezesseis de Novembro Pirapó Rolador	1977	Assistência Social Educação	Sim	Sim	2021	Escola Especial Ananias Tadeu
São Miguel das Missões	São Miguel das Missões	1993	Assistência Social Educação	Sim	Sim	2015	Escola de Educação Especial Maria Reni Everling

Fonte: Elaborado pela autora 2022.

Resumidamente, pode-se constatar que, das dez APAES da Região das Missões/RS, cinco delas foram fundadas antes da CF e as outras cinco após esse período. De todas elas,

apenas cinco são mantenedoras de escolas de educação especial e três delas trabalham com serviços na área de saúde; **entretanto, todas elas trabalham com serviços na área de assistência social.**

No tocante à abrangência territorial, é possível identificar que além desses dez municípios sede das APAES, também são atendidos usuários provenientes de Mato Queimado, Ubiretama, Salvador das Missões, São Pedro do Butiá, Ente-Ijuís, Eugênio de Castro, Sete de Setembro, Dezesesseis de Novembro, Pirapó e Rolador. A partir disso, pode-se dizer que de todos os vinte e cinco (25) municípios dessa região, vinte (20) deles possuem cobertura de atendimentos por essas entidades. Ficam de fora dessa cobertura os municípios de São Paulo das Missões, Vitória das Missões, São Nicolau, Giruá e Garruchos.

Uma das metas desta pesquisa foi estabelecer um comparativo entre o que havia à época das fundações dessas entidades no âmbito de recursos financeiros, estrutura física, recursos humanos, quantidade de usuários atendidos, com o que existe atualmente. Todavia, isso não foi possível em virtude das limitações que um questionário eletrônico apresenta, pois tratou-se de uma pergunta aberta e, portanto, dependia do entendimento de cada uma das pessoas que o responderam, gerando, conseqüentemente, respostas ambíguas e variadas. Tal questionamento talvez fosse melhor respondido com uma pesquisa de campo, na qual o pesquisador *in loco* seleciona os dados que irá ocupar, tornando possível visualizar os documentos tal qual foram construídos.

4.2.2 Estrutura física

Nesta subseção são abordados os dados relativos às estruturas físicas das APAES da região das Missões/RS, conforme exposto no Quadro 3. Nele é possível evidenciar que todas as entidades possuem prédio próprio, sendo a única exceção a APAE de Roque Gonzales, em que o prédio de funcionamento é cedido. Pode-se perceber que todas as entidades possuem pelo menos uma sala para atendimento técnico individual, assim como para atendimento coletivo ou grupal, cozinha e banheiro.

Quadro 3 – Estruturas físicas das APAES das Missões/RS

Tipo de Dependência	Bossoroca	Caibaté	Cerro Largo	Guarani das Missões	Porto Xavier	Roque Gonzales	Santo Ângelo	Santo Antônio das Missões	São Luiz Gonzaga	São Miguel das Missões
Prédio cedido (C) ou próprio (P)	P	P	P	P	P	C	P	P	P	P
Salas de equipe técnica/ atendimento individual	02	01	05	03	04	01	16	05	02	03
Salas atendimento coletivo	03	02	07	03	02	01	28	03	02	01
Banheiro	01	03	08	03	04	02	12	10	13	03
Cozinha	01	01	01	01	01	01	01	01	01	01
Refeitório					01	01	01	01	01	01
Parques infantil	02	01						01	01	
Quadras esportivas	01		01							
Piscinas							01	01		
Biblioteca			01				01		01	
Sala/laboratório de informática	01	01		01			01	01		
Salas de reuniões/professores	01		01	01			01	02	01	
Salões de eventos	01	01					01		01	
Almoxarifado	01	01	02		01		01	01	01	
Arquivo		01							01	
Salas de aula			06				19	05	08	04
Sala de direção			01				02	01		01
Sala de coordenação			01				02		01	
Escovódromo				01						
Recepção					01		02		01	01
Ginásio							01	01		
Área aberta/externa			01			01	01		01	
Secretaria			01	01	01		03	01		
Área coberta/saguão	01				01				01	01
Jardim						01	01			
Depósito							03		01	
Área de serviço									01	
Fraldário							02			
Academia ao ar livre							01			
Sala de exames							02			
Sala de captação de recursos e telemarketing							01			

Sala sensorial							01			
Brinquedoteca							01			
TOTAIS	15	12	36	14	16	08	106	34	39	16

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Sobre as demais dependências, cada APAE possui uma estruturação diversa das outras, dadas as condições que possuem e tipos de serviços ofertados. Com isso, evidencia-se que as entidades que trabalham com serviços apenas na área de assistência social têm menor necessidade de estrutura física, diferente das que ofertam serviços nas outras duas áreas, a saber educação e saúde.

As cinco APAES dessa região que trabalham oferecendo serviços de assistência social são semelhantes em termos de estrutura físicas das suas dependências. Desse modo, Bossoroca, Caibaté, Guarani das Missões, Porto Xavier e Roque Gonzales possuem o número total de dependências citadas na pesquisa, variando entre 8 e 16. Por outro lado, as APAES de Cerro Largo, Santo Antônio e São Luiz Gonzaga também possuem semelhança quanto ao número total de dependências, pois cada uma delas possui mais de trinta. Além do mais, essas últimas APAES são três das cinco mais antigas existentes nessa região, o que leva a supor uma larga escala na caminhada rumo à aquisição de bens e oferta de serviços.

Foge à regra a APAE de Santo Ângelo, porque possui no total mais de cem itens, destacando-se por ter no rol das suas dependências: fraldário, academia ao ar livre, sala de exames, sala de captação de recursos e telemarketing, sala sensorial e brinquedoteca, além de possuir um elevado número de salas de atendimento coletivo (28) e de atendimento individual (19), se comparada com as outras nove entidades.

No que diz respeito às normas de acessibilidade nas dependências das entidades, todas as APAES pesquisadas disseram estar adequadas, ao menos parcialmente (cinco APAES) aos padrões estabelecidos. Entre as adaptações mais citadas estão: rampas de acesso para cadeirantes, barras de acessibilidade ou corrimões, banheiros e portas adaptadas.

Portanto, há que se considerar que as dez entidades pesquisadas precisam se adequar às legislações e normativas que tratam do atendimento às pessoas com deficiência, seja no âmbito da assistência social, educação ou saúde, pois o denominador comum delas é a garantia de direitos sociais às pessoas com deficiência. Ou seja, a razão de existir das APAES são as pessoas com deficiência, e a busca por melhorias nas estruturas físicas necessita ser uma constante, haja vista a dinamicidade desse processo.

Isso significa dizer que cada pessoa atendida é um ser único com demandas específicas, que precisa ser atendida na sua completude, porque não pode existir garantia de direitos sociais

sem mudanças de estruturas físicas, comportamentos, atitudes. São conceitos diferentes que interagem entre si e conduzem para um todo.

Nessa via de pensamento, Guerra (2011, p. 51) analisa que

Independentemente de qualquer retórica, ao não superar a intervenção tópica, focalista, pontual e emergencial, apelando para o “sentimento do direito” em detrimento de fornecer instrumentos necessários à aquisição da consciência do direito, o que só será possível se este tiver efetividade real e concreta na vida dos sujeitos, toda intervenção profissional permanecerá, tenhamos consciência ou não, na perspectiva do controle, posto que o discurso acaba sendo o limite e, como tal, limitador da efetividade do direito.

Assim, para que as PCDS atendidas nessas OSC tenham de fato seus direitos sociais garantidos e efetivados, deve haver muito mais do que apenas um discurso, falado ou escrito, de que eles existem. O direito social precisa estar vivo no dia a dia dessas pessoas, concreto, de modo que estejam usufruindo do que ele oferece e não sendo um limitador, que assinala que este ou aquele pode acessá-lo porque se enquadra nos quesitos ou não. Portanto, as estruturas físicas para os atendimentos realizados por essas entidades importam tanto quanto o seu fazer propriamente dito, para a garantia de direitos e como espaços de participação e convívio social.

4.2.3 Recursos humanos

Nesta subseção são especificados os profissionais que atuam nas equipes técnicas de cada uma dessas entidades. No Quadro 4 é possível identificar que todas as APAES pesquisadas possuem o profissional assistente social, que compõe as equipes de referências estipuladas pela NOB-RS/ SUAS, ao menos com carga horária correspondente a um dia da semana. Destaca-se das demais no que diz respeito a esse profissional a APAE de Santo Ângelo, que possui dois deles em seu quadro de profissionais e ainda com a maior carga horária semanal, junto com Santo Antônio das Missões. Diferentemente das demais APAES que apresentam o professor ou pedagogo em maior quantidade de profissionais, até mesmo naquelas que são legalizadas para ofertar serviços de assistência social apenas, como é o caso de Bossoroca.

Quadro 4 – Recursos humanos das APAES das Missões/RS

APAIE de	Políticas públicas atendidas	Profissionais	Tipo de vínculo	Carga horária semanal
Bossoroca	Assistência Social	a) 4 Pedagogas b) 1 Psicóloga c) 1 Assistente social d) 1 Auxiliar administrativo e) 1 Coordenadora f) 2 Serviços gerais g) 1 Fisioterapeuta h) 1 Fonoaudióloga	a) Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) b) CLT c) CLT d) CLT e) CLT f) CLT g) Cedida pela Prefeitura Municipal de Bossoroca h) Cedida pela Prefeitura Municipal de Bossoroca	a) 20h cada b) 12h c) 8h d) 40h e) 40h f) 20h e 40h g) 4h h) 4h
	Total	12 Profissionais		
Caibaté	Assistência Social	a) 1 Assistente Social b) 1 Pedagogo c) 2 Profissionais de nível médio d) 1 Estagiária e) 1 Serviços gerais	a) CLT b) CLT c) CLT d) CLT e) CLT	a) 24h b) 40h c) 20h d) 30h e) 40h
	Total	6 Profissionais		
Cerro Largo	Assistência Social	a) 1 Assistente Social b) 1 Psicólogo	a) CLT b) CLT	a) 8h b) 8h
	Educação	a) 5 Professores b) 1 Coordenadora pedagógica c) 1 Diretora	a) CLT b) CLT c) CLT	a) 40 h b) 20h c) 40h
	Saúde	a) 1 Psicóloga b) 1 Fonoaudióloga c) 1 Fisioterapeuta	a) CLT b) CLT c) CLT	a) 8h b) 8h c) 8h
	Total	12 Profissionais		
Guarani das Missões	Assistência Social	a) 1 Assistente social b) 1 Psicólogo c) 1 Pedagogo d) 1 Educador físico e) 1 Serviços gerais	a) RPA b) RPA c) CLT d) RPA e) RPA	a) 20 h b) 16 h c) 20 h d) 16 h e) 20 h
	Total	5 Profissionais		
Porto Xavier	Assistência Social	a) 1 Assistente social b) 1 Psicóloga c) 1 Fonoaudióloga d) 1 Fisioterapeuta e) 2 Pedagogas	a) CLT b) CLT c) CLT d) CLT e) CLT	a) 8h b) 16h c) 16h d) 8h e) 20h
	Total	6 Profissionais		
Roque Gonzales	Assistência Social	a) 1 Assistente social b) 1 Psicóloga c) 1 Fisioterapeuta d) 1 Fonoaudióloga	a) Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) b) Voluntária c) Voluntária d) Cedida pela Prefeitura Municipal	a) 8h b) 8h c) 4h d) 4h
	Total	4 Profissionais		
Santo Ângelo ^{*31}	Assistência Social	a) 2 Assistente social b) 4 Psicóloga	a) CLT b) CLT	a) 20h cada b) 2h cada

³¹ *Na APAE de Santo Ângelo percebe-se que há uma divisão da carga horária de alguns profissionais entre as áreas de assistência social e saúde, como por exemplo o psicólogo e o terapeuta ocupacional, e isso, consequentemente, impossibilita estabelecer com precisão o número exato de profissionais que atuam na entidade, por essa razão há em torno de 50 pessoas. **Essa divisão da carga horária se percebe também na APAE de Santo Antônio das Missões para o psicólogo, sugerindo que pode haver variação no número total de profissionais da entidade.

		c) 2 Terapeutas Ocupacionais d) 1 Pedagoga e) 1 Motorista f) 1 Serviços gerais g) 1 Auxiliar de secretaria h) 1 Diretora	c) CLT d) CLT e) CLT f) CLT g) CLT h) CLT	c)2h d)20h e)4h f) 20h g)20h h)10h
	Educação	a) 17 Professores b) 1 Coordenadora pedagógica c) 1 Diretora Pedagógica d) 2 Monitoras	a) 16 são CLT 1 é cedida pela Prefeitura Municipal b) CLT c) CLT d) CLT	a)12 com 20h e 5 com 40h b)40h c)20h d)20h e 40h
	Saúde	a) 5 Psicólogo b) 4 Fonoaudiólogo c) 2 Fisioterapeuta d) 2 Terapeuta Ocupacional e) 2 Profissionais de estimulação precoce f) 1 Coordenador de setor g) 2 Assistentes sociais h) 1 Diretora i) 1 Operador de exames j) 1 Pediatra k) 1 Neurologista l) 1 Psiquiatra m) 1 Odontologista	a) CLT b) CLT c) CLT d) CLT e) CLT f) CLT g) CLT h) CLT i) CLT j) CLT k) CLT l) CLT m) CLT	a)28h cada b)2 com 40h, 1 com 20h e 1 com 8h c)20h d)12h e)40he 20h f) 40h g)30h h)40h i) 40h j) 1h k)4h l) 1h m) 8h
	Total	Em torno de 50 Profissionais		
Santo Antônio das Missões**	Assistência Social	a) 1 Assistente social b) 1 Psicóloga	a) CLT b) CLT	a)30h b)16h
	Educação	a) 7 Pedagogos b) 1 Fonoaudióloga c) 1 Psicóloga	a)CLT b)CLT c)CLT	a)20h cada b)20h c)10h
	Saúde	a) 1 Pedagoga b) 1 Fisioterapeuta c) 1 Psicóloga d) 1 Fonoaudióloga	a)CLT b)CLT c)CLT d)CLT	a)20h b)16h c)4h d)10h
	Total	Em torno de 15 Profissionais		
São Luiz Gonzaga	Assistência Social	a) 1 Assistente social b) 1 Psicóloga	a) CLT b) CLT	a)12h b)12h
	Educação	a) 13 Pedagogos b) 2 Monitoras c) 2 Serviços gerais d) 1 Cozinheira e) 1 Motorista f) 1 Fisioterapeuta g) 1 Recepcionista	a) 4 CLT e 9 cedidos pela Prefeitura Municipal b) CLT c) 1 CLT e 1 Cedida pela Prefeitura Municipal d) Cedida pela Prefeitura Municipal e) Cedido pela Prefeitura Municipal f) CLT g) CLT	a)9 com 20h e 4 com 40 h b)40h cada c)40h cada d)40h e)40h f) 16h g)40h
	Total	23 Profissionais		
São Miguel das Missões	Assistência Social	a) 1 Assistente social	a) CLT	a)8h
	Educação	a) 5 Pedagogos b) 1 Monitor	a) CLT b) CLT	a)3 com 20h e 2 com 40h b)40h
	Total	7 Profissionais		

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Com relação aos profissionais, as APAES que se destacam das demais são Bossoroca, Porto Xavier, Roque Gonzales e São Luiz Gonzaga, pois mesmo não ofertando serviços na área de saúde de forma regulamentada, oferecem serviços nessa área, tais como fisioterapia e fonoaudiologia. Merece destaque também a APAE de Santo Ângelo, que possui um leque maior de profissionais na área da saúde que as demais, tais como: pediatria, psiquiatria, neurologia, odontologia, ofertando ainda a realização de exames tanto para seus próprios usuários como para público externo, além de ser a única APAE da Região que possui o profissional de terapia ocupacional no seu quadro de funcionários.

No que se refere ao tipo de vínculo empregatício há uma predominância entre as APAES dessa Região de contratos celetistas (CLT), o que sugere a contratação pela própria instituição com recursos próprios. No entanto, aparece a forma de vínculo por Recibo de Pagamento Autônomo (RPA) nas APAES de Guarani das Missões e Roque Gonzales. Uma terceira forma de vinculação dos profissionais ocorre através de cedência de profissionais pelas prefeituras municipais para as APAES de Bossoroca, Roque Gonzales, Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga. Com destaque para essa última pela quantidade de cedências, que são ao todo doze (12) dentre os vinte um (21) profissionais da entidade, o equivalente a 57,1% de cedências.

No tocante ao quadro profissional dessas entidades, constam também trabalhadores voluntários, como é o caso de Roque Gonzales, que possui a psicóloga e a fisioterapeuta atuando voluntariamente. Chama atenção nessa APAE o fato de não constar nenhum profissional contratado com vínculo celetista até o momento da realização da pesquisa.

A questão de as equipes técnicas estarem ou não correspondentes às normativas existentes no tangente às políticas sociais nas quais oferecem seus serviços, impacta diretamente na qualidade do serviço ofertado na perspectiva da garantia de direitos sociais às PCDS. Uma vez que, quanto maior for a carga horária de cada profissional maior será a contribuição dele em olhar o fazer da entidade como um todo, o que possibilita identificar onde é necessário mudanças e ajustes, prevenindo possíveis violações de direitos e fomentando práticas voltadas para melhor qualidade de vida, participação, convívio social e bem-estar das pessoas em entendimento.

Em síntese, o que pode se observar na grande maioria dessas entidades é a prevalência de carga horária mínima para o agir profissional do serviço social e de psicologia, mesmo sendo eles praticamente a “viga mestra” (se é que se pode dizer assim) de todas as equipes de referência dentro da política de assistência social. Pelo fato de todas as APAES das Missões/RS (regulamentadas ou em regulamentação) estarem inseridas nessa política necessitam estar de acordo com ela, porque uma equipe técnica bem estruturada com maior carga horária e alinhada

com as equipes gestoras é o que definirá suas práticas para a defesa e garantia de direitos sociais às PCDS.

Problematizando a questão das equipes técnicas das entidades é possível visualizar mais claramente as dificuldades operacionais que podem advir desse contexto, tendo em mente o número total de usuários atendidos em cada uma delas relacionando-os às cargas horárias dos assistentes sociais, por exemplo. Porém, não são apenas os usuários propriamente ditos que estão inseridos nos serviços socioassistenciais, é preciso pensar que se tratam de famílias sendo atendidas e necessitam de profissionais presentes para conseguir oferecer um serviço de qualidade.

Por exemplo, a APAE de Santo Ângelo atende 370 usuários e tem, pelo menos, duas assistentes sociais com 20 horas cada atuando nos serviços oferecidos na área da assistência social da entidade (conforme Quadro 4 e Quadro 12) e isso equivale a 5 turnos de quatro horas trabalhadas para cada profissional. Diante disso, há que se pensar que o número dos atendimentos desses profissionais se amplia quando se imagina que cada um dos usuários tem, no mínimo, um pai e uma mãe, sem contar os irmãos que podem ter. Ou seja, nesse exemplo cada um dos assistentes sociais, dentro dos seus 5 turnos, terá de dar conta de, pelo menos, quinhentas pessoas, o que equivale dizer que terão de atender cerca de 25 sujeitos em cada hora de trabalho. Ressaltando que essa é única APAE da Região que possui mais de um profissional do serviço social na composição da equipe técnica.

Partindo para outro exemplo, com uma das APAES com as menores cargas horárias para os assistentes sociais e com mais elevados números de usuários como é o caso de São Luiz Gonzaga, a qual atende 109 usuários e possui uma única assistente social com três turnos de quatro horas de trabalho. Fazendo o cálculo com a mesma lógica é possível perceber que terá de dar conta de atender em torno de 27 sujeitos por hora de trabalho. Isso é, praticamente, improvável de acontecer.

Todavia, quando se amplia a quantidade de profissionais dentro das entidades se amplia as possibilidades de atendimentos proporcionando mais qualidade nos serviços. Se permite um trabalho mais fluido e dedicado a atender cada uma das famílias realizando acompanhamento delas, em vez de atendimentos pontuais. Portanto, todos saem ganhando, tanto usuários como a própria entidade, porque equipe técnica é investimento, não é gasto nem despesa.

Dito em outras palavras, quer dizer que depende disso para que uma entidade ofereça seus serviços direcionados para o agir em prol da assistência social enquanto um direito social de cidadania, ou o faça pelo oposto, preservando aquele velho olhar assistencialista. Porque torna-se quase impossível que um profissional de serviço social, por exemplo, com apenas um

dia de trabalho na semana desenvolva suas habilidades técnicas de intervir, propor, ou ainda “de decifrar a realidade e construir propostas de trabalho criativas e capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano” (IAMAMOTO, 2011, p. 20).

Muitas coisas mudam em uma semana dada a dinamicidade da vida e dos processos históricos. De tal modo que

As possibilidades estão dadas na realidade, mas não são automaticamente transformadas em alternativas profissionais. Cabe aos profissionais apropriarem-se dessas possibilidades e, como sujeitos, desenvolvê-las transformando-as em projetos e frentes de trabalho. Assim a conjuntura não condiciona unidirecionalmente as perspectivas profissionais; todavia impõe limites e possibilidades (IAMAMOTO, 2011, p. 21).

Ou seja, a carga horária mínima é ainda o melhor que essas APAES podem oferecer, levando em consideração toda a estrutura que possuem, entretanto, há que se ter em mente que isso torna-se um limitador das atividades desses profissionais que os impele a agir na imediatividade das relações humanas, em detrimento da habilidade criativa, propositiva e interventiva que possuem. Tal fator pode ser, além disso, um forte condutor “à acomodação, à rotinização do trabalho, ao burocratismo” (IAMAMOTO, 2011, p. 22). Por isso, é necessário alargar os horizontes rompendo com a visão focalista, endógena, fatalista, dos muros internos e das redomas de vidro para que possa agir de forma criadora, inventiva apropriando-se das possibilidades e contradições da vida social (IAMAMOTO, 2011).

4.2.4 Recursos financeiros

Nesta subseção aborda-se os dados relativos aos recursos financeiros das entidades pesquisadas. Pelos estatutos sociais das APAES, as receitas são oriundas das contribuições dos associados, doações, produção e venda de serviços, subvenções e auxílios recebidos do poder público, legados, proventos recebidos, produto líquido das promoções, rendas de emprego de capital ou patrimônio, auxílio e recursos provenientes de convênios com entidades públicas ou privadas.

Importante destacar que todos esses recursos e rendas deverão ser aplicados integralmente para a manutenção dos objetivos institucionais. E, em caso de dissolução ou extinção de uma entidade, todo o patrimônio remanescente deverá ser destinado para outra instituição, com os mesmos objetivos estatutários, desde que atenda aos requisitos da Lei nº 13.219/2014.

No Quadro 5 é possível visualizar a disposição dos recursos oriundos dos três entes federados por política pública, bem como a periodicidade desses repasses. Com relação à origem dos recursos financeiros no campo da assistência social, nota-se que nove das APAES da região das Missões/RS recebem repasses destinados pelos municípios, ao passo que nenhuma delas recebe recursos de origem estadual. Por sua vez, no que se refere aos recursos federais, apenas três delas recebem: Caibaté, Santo Ângelo e Santo Antônio das Missões. A única exceção é a de Roque Gonzales, que não recebe nenhum recurso público até o momento da pesquisa.

Das nove APAES que recebem recursos provenientes da política de assistência social dos municípios, quatro delas possuem repasses mensais: Bossoroca, Cerro Largo, Guarani das Missões e Santo Ângelo, enquanto as outras cinco recebem anualmente. Por sua vez, a periodicidade dos repasses federais de Santo Ângelo e Santo Antônio das Missões é mensal; entretanto, Caibaté recebe anualmente.

No tocante aos recursos da política de educação, as cinco APAES (Cerro Largo, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga e São Miguel das Missões) que oferecem serviços nessa área recebem de fonte municipal, enquanto que em escala estadual apenas quatro delas, diminuindo para três as APAES com recebimento de repasses federais (Cerro Largo, Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga).

Quanto à periodicidade dos repasses de educação, nota-se que predominam os repasses mensais pelos três entes federados. As exceções ficam a cargo de São Luiz Gonzaga, em que os repasses federais são realizados anualmente, e São Miguel das Missões, que recebe apenas do município e este é realizado de forma anual. Destaca-se também Santo Antônio das Missões, por não receber nenhum recurso da federação.

No tocante aos repasses da política de saúde destinados pelos entes federativos às APAES de Cerro Largo, Santo Ângelo e Santo Antônio das Missões, a única delas que recebe repasses é a de Santo Ângelo, os quais ocorrem mensalmente de fonte federal e estadual.

Quadro 5 – Frequência dos repasses financeiros destinados às APAES das Missões/RS

APAE	Assistência social			Educação			Saúde		
	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal	Federal	Estadual	Municipal
Bossoroca	Não	Não	Mensal						
Caibaté	Anual	Não	Anual						
Cerro Largo	Não	Não	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal	Não	Não	Não

Guarani das Missões	Não	Não	Mensal						
Porto Xavier	Não	Não	Anual						
Roque Gonzales	Não	Não	Não						
Santo Ângelo	Mensal	Não	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal	Mensal	Não
Santo Antônio das Missões	Mensal	Não	Não	Não	Mensal	Mensal	Não	Não	Não
São Luiz Gonzaga	Não	Não	Anual	Anual	Mensal	Mensal			
São Miguel das Missões	Não	Não	Anual	Não	Não	Anual			

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Em suma, é possível constatar que os municípios são a principal fonte de recursos públicos destinados para a manutenção das APAES da região das Missões/RS. Além disso, pode-se perceber que a destinação de recursos públicos às APAES, pelas diferentes esferas de governo, está diretamente relacionada com a oferta de serviços e credenciamento nas políticas públicas para a sua efetivação, o que demanda, necessariamente, uma forte articulação entre as equipes técnicas das entidades e suas diretorias, para que possam estar atentos às legislações vigentes com o objetivo de pleitear novas fontes de recursos financeiros, desde que esses existam e sejam possíveis de serem destinados.

A questão dos recursos financeiros das entidades está diretamente ligada aos serviços prestados e às equipes técnicas que possuem, considerando que se não há recursos financeiros para arcar com as despesas das entidades, não há como contratar profissionais e, portanto, a oferta do serviço fica comprometida. Até mesmo as melhorias estruturais, como reformas e aumento da metragem construída acabam por ficar em segundo plano, ou nas páginas dos projetos sem previsão de concretização. Ou seja, um fator depende do outro.

Trazendo essa discussão dos recursos financeiros para um panorama mais elevado é possível relacioná-la com os debates feitos em torno do orçamento da seguridade social, mais especificamente sobre a política de assistência social, pois “na verdade, o orçamento deve se expressar em dotações financeiras a concretização de um conjunto de direitos” (SALVADOR, 2011, p. 36). Isto é,

Mas principalmente a efetivação dos direitos sociais, econômicos, culturais, ambientais, civis, aos direitos estabelecidos na Constituição Federal e na própria formulação da política pública, assim é no orçamento público que vamos concretizar grande parte desses direitos, desses princípios, dessas recomendações, dessas orientações e dessas conquistas sociais. Ou seja, é a partir do orçamento público que vou conseguir visualizar a alocação desses recursos e se, de fato, esse orçamento público, por exemplo, está priorizando a efetivação desses direitos. Até que ponto o orçamento municipal, estadual ou federal, de fato, é um orçamento que caminha na universalização, na efetivação dos direitos que estão lá escritos, seja nos tratados que

o país é signatário, seja na Constituição, e na legislação infraconstitucional (SALVADOR, 2011, p. 36 e 37).

Por exemplo, não adianta o governo dizer que está priorizando a política de assistência social se ele mesmo canaliza, no orçamento da seguridade social, a transferência de benefícios a servidores públicos com recursos da assistência social (SALVADOR, 2011). É um discurso às avessas, encobrindo a realidade.

É possível evidenciar pela pesquisa realizada com as APAES da região das Missões/RS que, apesar das dez serem consideradas de assistência social e metade delas de educação, os repasses destinados pelas três esferas de governo, principalmente do estado e do governo federal, são mais presentes na área de educação do que na de assistência social, conforme o Quadro 5. Isso conduz a alguns questionamentos: Por que essa situação ocorre? Qual o empecilho que impossibilita a existência de repasses regulares e frequentes, tanto pelo estado como pelo governo federal, para as APAES no campo de assistência social? Qual elo está perdido nessa relação, falta entendimento por parte dos governos ou falta empenho das entidades?

Estas questões aqui levantadas demandam outros estudos para além dessa dissertação. Contudo, talvez seja justamente pelo fato de as APAES serem ainda consideradas no senso comum “com da educação” e não da assistência social que isso ocorra. Pois se a entidade entender que atua somente na educação, é praticamente certo que busque recursos para desenvolver seus serviços junto a essa política social.

Portanto, potencialmente, pode-se considerar que há um pouco de cada uma das questões supracitadas nessa conjuntura, porque se a entidade não se reconhecer como “de assistência social” não desenvolverá poder persuasivo suficiente (se é que só isso basta) para angariar recursos junto aos gestores dessa política. E talvez por conta desse olhar focado em um agir específico se consiga, obviamente, mais recursos naquilo que se objetiva. Junto a isso, desconstruir uma ideia incutida na sociedade por anos é mais difícil do que se pensa, porque torna-se indispensável mostrar, para não dizer comprovar, que se faz além daquilo que sempre foi dito. São os dois lados da mesma esfera.

Essa situação da ínfima participação do estado no financiamento das ações socioassistenciais é recorrente, como é apontada por Degenszajn, Couto e Yazbek (2012, não paginado) quando refletem que

Embora as responsabilidades e funções da gestão estadual estejam elencadas no sistema, há predominância da esfera federal na relação com os municípios no SUAS, tanto no que se refere ao desenho e oferta de serviços, bem como ao financiamento,

processo de capacitação das equipes profissionais e às orientações e normativas técnicas, sendo esse um nó crítico que precisa ser enfrentado.

Ora, para uma entidade ser regulamentada na política de assistência social, além dessa nomenclatura no papel ela necessita receber recursos como tal, nas três esferas, pois isso é previsto pelo cofinanciamento ou financiamento partilhado, discutido nessa Dissertação nos capítulos anteriores. Dizer por dizer e ser só para ser não conduz à garantia de direitos. Sendo assim, esse contexto corrobora com aquela velha discussão de que “as APAES são de educação e não de assistência social”, talvez resida aqui o cerne da questão, justamente pelo fato de que na educação recebem mais recursos.

No tangente à forma de parceria com os entes federados, no Quadro 6 é possível identificar que, majoritariamente, as APAES firmam-nas através de termos de colaboração entre município e entidade. No caso da APAE de Caibaté, há um termo de subvenção; na de Cerro Largo, um termo de fomento; e na de Roque Gonzales, até o momento da coleta dos dados, não havia registro de nenhuma parceria com o município.

No tocante aos recursos financeiros em reais recebidos pelas entidades, pode-se evidenciar que, concidentemente, a APAE de Roque Gonzales acaba sendo a que possui a menor receita comparando-a com as demais entidades pesquisadas, talvez pelo fato de não receber nenhum recurso público até o momento da pesquisa e estar em processo de inclusão no CNEAS. Percebe-se também que as APAES de Caibaté, Guarani das Missões e São Miguel das Missões se assemelham quanto aos recursos financeiros recebidos, pois os valores giram em torno dos cento e trinta mil reais anuais.

Destaca-se também a APAE de Santo Ângelo, por possuir a maior receita em valores, ultrapassando quinhentos mil reais anuais. Entretanto, analisando o valor per capita a APAE de Santo Ângelo se destaca das demais por possuir o menor valor operacional em reais dentre todas as outras entidades.

Dito em outras palavras quer dizer que, embora essa APAE tenha o maior valor anual em reais, dividindo-o por todos os seus 370 sujeitos atendidos (Quadro 12) o valor per capita é de R\$1.358,78, menor até que o da APAE de Roque Gonzales (R\$1412,00) que apresenta a menor receita anual dentre todas da Região. Enquanto que o valor per capita das outras APAES como São Luiz Gonzaga, Cerro Largo e Santo Antônio das Missões varia entre quatro e cinco mil reais.

Quadro 6 – Valores em Reais recebidos pelas APAES das Missões/RS ³²

TIPO DE RECURSO	Bossoroca	Caibaté	Cerro Largo	Guarani das Missões	Porto Xavier	Roque Gonzales	Santo Ângelo	Santo Antônio das Missões	São Luiz Gonzaga	São Miguel das Missões
Recurso Federal	-	R\$3.600,00	R\$115.000,00	-	-	-	R\$141.728,56 R\$82.674,97	R\$10.944,00	R\$195.989,93	-
Recurso Estadual	R\$3.000,00	-	R\$143.494,20	-	-	-	-	R\$180.000,00	-	-
Recurso Municipal	R\$200.000,00	R\$107.000,00	R\$35.972,00	R\$43.200,00	R\$180.000,00	-	R\$28.346,16	R\$20.000,00	R\$119.065,80	R\$120.000,00
Campanhas	R\$25.000,00	-	-	R\$4.000,00	R\$12.000,00	R\$8.800,00	-	R\$80.000,00	R\$18.086,00	R\$9.000,00
Doações	R\$4.000,00	R\$15.946,18	R\$4.212,00	-	R\$8.000,00	R\$11.500,00	-		R\$54.164,45	R\$2.400,00
Contribuição dos Associados	R\$1.500,00	-	R\$100,00	-	R\$4.000,00	-	-	-	R\$12.591,73	R\$1.400,00
Emendas Parlamentares	-	-	R\$50.000,00	R\$50.000,00	-	-	R\$250.000,00	R\$50.000,00	-	-
Eventos	-	-	R\$ 11.373,59	R\$4.500,00	-	-	-	-	-	-
Trilegal	-	R\$25.000,00	R\$45.000,00	R\$25.000,00	-	R\$15.000,00	-	-	R\$37.350,00	-
Nota Fiscal Gaúcha	-	R\$4.100,00	R\$25.700,00	-	-	-	-	-	R\$7.100,00	-
TOTAL	R\$230.500,00	R\$139.700,00	R\$430.851,79	R\$126.700,00	R\$204.000,00	R\$35.300,00	R\$502,749,69	R\$340,944,00	R\$444.347,91	R\$132.800,00
Total per capita³³	R\$ 6.065,79	R\$ 5.820,83	R\$ 5.129,19	R\$ 3.959,38	R\$ 2.914,29	R\$ 1.412,00	R\$ 1.358,78	R\$ 4.371,00	R\$ 4.076,59	R\$ 2.414,55
Tipo de parceria	Termo de Colaboração	Termo de Subvenção	Termo de Fomento	Termo de Colaboração	Termo de Colaboração	Não possui	Termo de Colaboração	Termo de Colaboração	Termo de Colaboração	Termo de Colaboração

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

³² Todos os valores são baseados no ano de 2020 e são dados obtidos pelo retorno do questionário eletrônico, suscitando que uma potencial variação pode ocorrer se for analisar minuciosamente os balanços anuais de cada entidade, o que não foi possível com essa pesquisa.

³³ Esses valores foram obtidos na divisão dos valores em reais de cada entidade pelo total de PCDS atendidas, conforme o Quadro 12.

Diante disso, pode-se pensar que na APAE de Santo Ângelo, possivelmente, há outros recursos além dos elencados pela pesquisa, até porque esse valor (R\$502.749,69) se for dividido pelos doze meses do ano resulta em torno de R\$41.895,81 mensais para operacionalização de todos os serviços prestados, tanto na área de assistência social, como educação e saúde. O que pela lógica é incompatível com seu quadro de profissionais, por exemplo como visto no Quadro 4, o qual é em torno de 50 pessoas trabalhando na entidade.

Além do mais, predominam na APAE de Santo Ângelo os profissionais contratados com vínculo celetista com apenas um deles cedido pelo município, diferentemente da APAE de São Luiz Gonzaga em que há a 57,1% de cedências municipais. Por outro lado, também chama a atenção o fato de que a APAE de Santo Ângelo possui 370 associados (conforme o Quadro 8) e pelo estatuto de todas as entidades todos os sócios são automaticamente contribuintes, contudo, os recursos financeiros provenientes dessa fonte não foram citados.

Com isso, pode-se inferir que a APAE de Santo Ângelo talvez tenha citado apenas recursos financeiros recebidos na área de assistência social, deixando de informar os recursos recebidos nas áreas de educação e saúde nas quais atua e possui regulamentação para tal, assim como de outras fontes como doações e contribuições de associados. Isso justificaria o valor de recursos financeiros recebidos ser logicamente incompatível com sua equipe de profissionais apontados nessa pesquisa.

Em relação à origem dos recursos financeiros das entidades pesquisadas, conforme exposto no Quadro 6, pode-se dizer que as APAES das Missões/RS possuem variadas fontes, sendo as principais oriundas das parcerias com municípios (presente em nove das dez entidades), seguidas das doações (presente em oito das dez) e campanhas (presente em sete das dez). A APAE de Cerro Largo se destaca das demais pelo fato de que possui a gama de fontes dos recursos mais variada de todas, quando são olhados os dez itens elencados na pesquisa. Por outro lado, a APAE de Roque Gonzales aparece como a que tem a menor gama de fontes de recursos (apenas três dos dez itens citados).

Embora se possa dizer que na região das Missões as fontes dos recursos financeiros são preponderantes de origem municipal por estar presente em nove das dez APAES pesquisadas, não se pode afirmar que o recurso municipal seja o maior valor em reais recebido por todas as entidades da Região. Uma vez que apenas em Bossoroca, Caibaté, Porto Xavier e São Miguel das Missões os valores municipais recebidos são mais elevados que os demais. Enquanto que em Cerro Largo e Santo Antônio das Missões o valor mais alto é de origem estadual. Já em Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga os maiores recursos recebidos são de fonte federal e em Guarani das Missões o mais alto valor recebido foi de emendas parlamentares.

Lançando luz sobre outro prisma em relação à origem dos recursos financeiros, os dados revelam outra questão importante a ser problematizada, porque pode-se observar que as doações estão presentes em oito das dez APAES da Região. Se destacando nesse quesito a APAE de São Luiz Gonzaga porque recebeu R\$54.164,45 de doações no ano de referência para a pesquisa, enquanto que a APAE de São Miguel das Missões arrecadou R\$2.400,00 com doações. Isto é, mesmo que o valor das doações recebidas seja ínfimo se comparado aos demais recursos financeiros das entidades, de todo modo ele é utilizado para complementar a receita anual delas.

Isso possibilita inferir que a tradição das sociedades marcadas pela caridade e pelo assistencialismo ainda persiste, tanto dentro das instituições como na própria política de assistência social. Assim, se uma entidade depende de trabalhadores voluntários (Quadro 8), doações e campanhas para poder completar sua receita de recursos financeiros para ofertar serviços socioassistenciais nos quais está regulamentada, como é que irá fazê-lo na perspectiva de garantia, defesa e efetivação de direitos sociais às PCDS. Como será possível que as entidades rompam com o fardo da benesse e das doações dentro dos trabalhos que desenvolvem, se dependem disso para se manter. Há algo distorcido nessa relação.

Como bem explica Raichellis (2011), alertando que, nessa relação entre sociedade civil organizada e Estado, o que o predomina é um discurso aparentemente consensual de defesa da democracia, da cidadania e dos direitos sociais; contudo, valorizando a comunidade abstrata assentada na ajuda mútua e em diferentes formas de solidariedade. Como uma atualização do mito da comunidade no qual a sociedade passa a ser vista como um todo orgânico e indiferenciado de organizações unidas por laços de solidariedade, todas elas voltando-se para o interesse público e para a realização do bem comum.

Nessa esteira, prevalece uma espécie de transformismo da sociedade civil, marcado pela dicotomia entre uma ação política e soluções técnicas, ao passo que desfaz a proposta transformadora dos movimentos sociais, lançando a questão social para o marco discursivo da filantropia, benemerência e solidariedade (RAICHELLIS, 2011).

Diante disso, pode-se inferir o quanto a questão da assistência social em nosso país é relegada a meros papéis, sem a consolidação real e concreta dos direitos sociais na vida dos sujeitos aos quais é atrelada. Além de ser vista como “a prima pobre” da educação e saúde, pobre em recursos (e cada vez mais), em equipes, em compreensão e, principalmente, em efetivação e aplicabilidade. Mas rica em burocracias e em normativas vigentes, que lhe conferem muitas possibilidades inovadoras, se fossem seguidas e mantidas independentemente do presidente que assuma, ou dos partidos que lhe regem. Desse modo, enquanto a assistência for uma ação para o pobre, ela não se configurará em direito e sim em esmola (SCHONS, 2003).

Nesse sentido, Silveira (2017, p. 488) pontua que

O cenário atual revela tendências regressivas, ora explícitas, ora ocultadas pelas narrativas que se utilizam das fragilidades ainda presentes no sistema, como a dificuldade na execução de recursos repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social aos municípios e a ausência de padrões relativos aos custos dos serviços. Tais dificuldades compõem as justificativas adotadas pelo governo para a cristalização da agenda no Suas, especialmente na expansão do financiamento e dos serviços, inclusive os tipificados, mas não cofinanciados.

Portanto, cabe agora compreender que a assistência social ainda é uma política social em constante movimento para se manter “viva”, a qual se move num espaço marcadamente contraditório, onde se apresentam interesses divergentes (SCHONS, 2003). E desmistificá-la “exige localizar e perceber os momentos, como ainda detectar com que nuances se dão os avanços e/ou retrocessos na afirmação e/ou negação dos direitos sociais numa sociedade capitalista [...]” (SCHONS, 2003, p. 194).

Denota-se que é necessário uma intensa e contínua articulação de toda a sociedade para que seja mantida a política de assistência social de acesso universal; entretanto, que possua recursos, sejam federais, estaduais ou municipais, para a sua execução, de modo que alcance também as organizações da sociedade civil, como as APAES, porque parcela volumosa do público alvo dessa política é atendida por elas.

4.2.5 Gestão financeira e controle social

Nesta subseção são abordados os dados relativos à gestão financeira dos recursos recebidos pelas APAES das Missões/RS, bem como o controle social exercido sobre elas; com elas; e na organização interna delas. A gestão financeira nada mais é do que a forma como as entidades se organizam para administrar os recursos. Nesse quesito, as perguntas do questionário enviado na pesquisa eram abertas e podiam ser respondidas de acordo com o entendimento de cada participante. Diante disso, uma variedade de respostas foi apresentada e será agrupada por semelhança para o melhor entendimento.

Das dez APAES estudadas, três citaram que a gestão ou administração dos recursos ocorre através de escritório de contabilidade (Guarani das Missões, Santo Antônio das Missões e São Luiz Gonzaga), sendo que duas dessas acrescentaram que participam desse processo a Tesouraria da entidade (Santo Antônio das Missões e São Luiz Gonzaga), e em São Luiz Gonzaga há ainda o acompanhamento pelo Conselho Fiscal. Uma terceira APAE (Santo Ângelo) expôs que são os profissionais de contabilidade e administração da própria entidade

que desempenham essas atividades. As demais citaram que a gestão ocorre através de reuniões e deliberações em conjunto com a diretoria (Caibaté, Cerro Largo, Roque Gonzales), por meio de aplicação onde há necessidades (Santo Antônio das Missões) previamente estabelecidas nos planos de trabalho das parceiras e projetos aprovados (Bossoroca, São Miguel das Missões e Porto Xavier).

Quanto ao quesito prestação de contas dos recursos públicos recebidos pelas entidades, as respostas também foram variadas. No entanto é possível agrupá-las da seguinte maneira: (i) por meio de apresentação de documentação aos órgãos públicos (Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Guarani das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga), tais como relatórios de atividades, planos de trabalho, notas fiscais pagas, balanço social e patrimonial divulgado em jornal local; (ii) através da secretaria municipal de assistência social (Porto Xavier); (iii) via tesoureiro e escritório contábil (São Miguel das Missões). Roque Gonzales não recebe recursos públicos.

Sobre o controle exercido por cada um dos entes federados em relação aos recursos despendidos às entidades, todas as respostas foram positivas, ressaltando que cada órgão público que fornece recurso para elas por meio de parcerias tem o controle de aplicação dos mesmos, uma vez que são apresentados balancetes contábeis, tabelas, relatórios, havendo uma conta bancária específica para cada projeto, além de serem feitas pesquisas de preço para os orçamentos antes da efetivação das compras.

O controle social pode ser visto sob dois aspectos em relação às APAES, o primeiro trata-se do controle realizado sobre elas e o segundo refere-se ao desenvolvido dentro da própria organização interna de cada uma delas. Com relação ao primeiro é importante destacar que, para essas entidades atuarem nas diferentes políticas sociais de garantia de direitos sociais às PCDS, elas necessitam estar com a regulamentação adequada em cada área de atuação, e, conseqüentemente, receberem recursos financeiros para o desenvolvimento de suas práticas. E isso implica em prestar contas daquilo que é recebido e em que é aplicado.

Explicando melhor equivale dizer que todas as APAES da Região possuem inscrição nos conselhos municipais de assistência social (CMAS) para poderem atuar como entidade de assistência social, por exemplo, caso contrário não seriam assim consideradas. Isso é a primeira tarefa para uma entidade se habilitar nessa política. Isto é, a inscrição nesse conselho é a porta de entrada para ser tida como entidade de assistência social, sem ela não é permitido realizar a inscrição no CNEAS ou no CEBAS, posto que uma é condição para a outra.

Além disso, quando a entidade se habilita como entidade de assistência social após possuir o número de inscrição no CMAS, necessita encaminhar todos os anos seu relatório de

atividades do ano anterior e plano de trabalho para o próximo ano, os quais são averiguados e posteriormente aprovados, reprovados ou aprovados com ressalvas, impelindo uma adequação por parte da entidade sobre aquilo que foi apontado pelo conselho. Ou seja, a inscrição tem relação com a fiscalização dos serviços ofertados e a prestação de contas, independentemente de possuir ou não assento de participação nas reuniões desse conselho.

Consequentemente, pode-se dizer que o CMAS é um conselho municipal que exerce controle social sobre APAES das Missões, uma vez que todas elas passam pelo crivo dos conselheiros através das documentações apresentadas pelas entidades e exigidas pelas normativas da própria política de assistência social. Posto que é necessária a realização de visitas pelo CMAS às entidades para verificar se realmente as entidades estão de acordo com o exposto nos documentos apresentados, principalmente para a finalização da inscrição no CNEAS, uma vez que sem essa visita o CNEAS não pode ser concluído.

Dessa forma, a sociedade e os órgãos públicos passam a ter o controle de aplicabilidade dos recursos, ou seja, as prefeituras municipais ou os governos estadual e federal que possuem parceria recebem os relatórios de atividades e notas fiscais de cada ano de trabalho das APAES. Nesse caso, as contas precisam “fechar” exatamente, não podendo haver divergências de valores, caso contrário, a entidade poderá até devolver dinheiro à fonte de origem, se não tiver meios de comprovar através de notas fiscais em que foi utilizado.

E não importa para esses órgãos de controle de prestação de contas quanto tempo se passou depois do recurso recebido pela entidade, o fato é que se estiver errado e sem comprovação fática, se devolve dinheiro aos cofres públicos. Caso a entidade não tenha recursos para fazer a devolução será considerada inadimplente e torna-se impedida de participar de novas parcerias.

Portanto, o controle social exercido sobre as entidades pelos órgãos públicos, sejam eles municipais, estaduais ou federais, e pela sociedade através do CMAS é criterioso e de grande impacto para elas, uma vez que elas dependem dessa exatidão nas contas para continuar atuando. Caso contrário, uma série de limitações são impostas e cada representante legal arca com as consequências.

Por outro lado, além do controle social exercido por órgãos públicos sobre as APAES, há o exercido pelas Federações Estadual e Nacional das APAES, as quais também recebem cópias dos relatórios de atividades e planos de ação a cada ano. Havendo irregularidades protocoladas, a própria hierarquia da Rede APAE se encarrega de fiscalizar e impor sanções às entidades com divergências. Pode até mesmo cassar o direito do uso do nome, sigla e símbolo

da APAE e encaminhar as cópias dos documentos ao Ministério Público, para seguimento dos processos, de acordo com seus estatutos sociais.

Contudo, é relevante destacar que o controle social exercido sobre APAES das Missões pelo CMAS não se trata da mesma coisa que a participação dessas entidades nos conselhos municipais de direitos. Isto quer dizer que o fato de a APAES possuírem assento nos conselhos de direitos indica apenas a sua participação nos mecanismos de controle social no âmbito do município, mas não é um indicador de que a sociedade regional exerce controle social sobre a atuação dessas APAES.

Uma coisa é ter inscrição no CMAS conferindo habilitação legal de entidade de assistência social e outra coisa é ter participação nas reuniões desse conselho. Até porque a entidade pode ter a inscrição, mas não ter assento de participação. Embora essa diferença seja sutil, ela é crucial para a compreensão das complexas relações sociais que se estabelecem entre a sociedade civil e o Estado, no âmbito da PNAS.

Todavia, pode-se inferir que todas as APAES das Missões/RS possuem inscrição no CMAS porque estão habilitadas como entidades de assistência social com inscrição no CNEAS (Quadro 2), bem como todas possuem participação no CMAS, conforme exposto no Quadro 7. Desse modo, ter inscrição e também o assento de participação no CMAS se configura como um espaço com dupla utilidade para essas APAES pelo fato de possuírem voz ativa, possibilitando reivindicação e maior visibilidade para suas ações.

Como também se torna um indicador de adequações necessárias a serem seguidas pela entidade para se manter com atestado de pleno e regular funcionamento na política de assistência social. Pois “embora os conselhos sejam espaços de controle social, eles também têm que ser objeto de controle democrático da sociedade, pelas representações que supostamente devem se fazer representar” (RAICHELLIS, 2011, p. 30).

Com relação à participação das APAES das Missões nos conselhos de direitos pode-se dizer que todas elas ocupam assentos em vários conselhos, como pode ser observado no Quadro 7. A partir dele, evidencia-se que a APAE com participação em maior número de conselhos municipais é a de São Luiz Gonzaga, em seis deles, e as com menor participação são as de Guarani das Missões e Porto Xavier, em apenas dois conselhos. Conforme o exposto, pode-se perceber que 100% das APAES da Região pesquisada participam nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), o que revela que são consideradas como entidades de assistência social.

Outras oito delas participam do Conselho Municipal de Saúde (CMS), seguido por sete participações no Conselho Municipal de Educação (CME); seis participam no Conselho

Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente (COMDICA); três APAES participam do Conselho Municipal dos Direitos das Pessoas com Deficiência (CMDPD) ou Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência (COMPED); duas delas participam do Conselho Municipal da Mulher (CMM); uma participa no Conselho Municipal de Alimentação Escolar (CAE); e outra no Conselho Municipal de Acompanhamento a Controle Social do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação).

Quadro 7 – Participação das APAES das Missões/RS nos conselhos de direitos

Conselho municipal	Bossoroca	Caibaté	Cerro Largo	Guarani das Missões	Porto Xavier	Roque Gonzales	Santo Ângelo	Santo Antônio das Missões	São Luiz Gonzaga	São Miguel das Missões
CMAS	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
COMDICA	X	X		X		X	X		X	
SAÚDE	X	X			X	X	X	X	X	X
EDUCAÇÃO	X	X	X				X	X	X	X
MULHER			X					X		
ALIMENTAÇÃO ESCOLAR									X	
PCDS							X	X	X	
FUNDEB										X

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A segunda forma de controle social presente nas APAES dessa Região refere-se ao desenvolvido dentro da organização interna de cada uma delas. Isto significa que elas possuem uma forma de organizar-se que permite ocorrer um controle social interno, ou seja, a sociedade fiscalizando as ações na sua composição interna, através dos três tipos de conselhos que fazem parte da estrutura de formação de cada APAE.

De acordo com seus Estatutos Sociais, as APAES das Missões/RS são formadas por órgãos ou responsáveis pelas entidades, que são: assembleia geral ordinária, diretoria executiva, Autodefensoria, conselho de administração, conselho fiscal, e conselho consultivo. Ressalta-se que nenhum desses cargos é remunerado, portanto, podem ser considerados voluntários. Por outro lado, para os cargos de diretoria executiva, conselhos fiscal e conselho de administração, seus membros devem ser associados contribuintes das entidades. Desse modo, pode-se dizer que o controle social interno dessas APAES é realizado pelo conselho fiscal, conselho de administração e conselho consultivo, pois são órgãos formados por pessoas da sociedade em geral que atuam voluntariamente na fiscalização dos serviços ofertados.

A assembleia geral ordinária, que consiste no órgão máximo de deliberação dentro das entidades é realizada a cada três anos, com o objetivo de eleger as novas diretorias. As diretorias executivas são compostas por oito pessoas que correspondem aos cargos de presidente, vice-presidente, 1º e 2º diretor secretário, 1º e 2º diretores financeiros, diretor de patrimônio e diretor social. A autodefensoria trata-se do casal de autodefensores titulares da entidade e possuem direito a voto nas assembleias gerais.

Os conselhos de administração são compostos por no mínimo cinco membros. Por sua vez, o conselho fiscal é composto por três membros efetivos e três membros suplentes. E o conselho consultivo é composto por ex-presidentes de cada entidade. Há também os procuradores jurídicos e os procuradores adjuntos, que na ausência daqueles assumem o cargo.

Pelos Estatutos Sociais dessas entidades, os pais dos usuários devem fazer parte das diretorias, sempre que possível, com um equivalente mínimo de 30% para os cargos de conselho fiscal, conselho de administração ou diretoria executiva. Pode-se notar que está presente nas APAES dessa Região tanto a participação social quanto o controle social interno exercido pelos usuários dos seus serviços, pelo menos é prevista, tanto de familiares como pelos próprios usuários através dos autodefensores titulares. Isso os possibilita acompanhar os processos de gestão social das entidades.

De acordo com o Quadro 8 é possível verificar que quatro das dez APAES das Missões/RS possuem a diretoria composta por mais de trinta membros, enquanto as outras seis possuem o número variando entre 17 a vinte e dois membros. Já no tocante à presença dos pais nas diretorias, pode-se dizer que a APAE de Cerro Largo se destaca das demais pela presença de 16 pais ou responsáveis pelos usuários, de um total de 22 membros. Por outro lado, as que menos possuem presença dos pais em suas diretorias são as APAES de Caibaté, Porto Xavier e Roque Gonzales, pois têm somente 1 em cada diretoria.

Em relação aos voluntários atuando na entidade, isto é, que participam de alguma forma trabalhando para as APAES, seja em eventos, campanhas, etc., o destaque é a APAE de Santo Antônio das Missões, que possui ao todo quarenta pessoas voluntárias. Todavia, as APAES que não possuem nenhum voluntário são as APAES de Caibaté, Porto Xavier, Santo Ângelo e São Miguel das Missões.

No referente ao número de associados, destaca-se das demais a APAE de Santo Ângelo, que possui, ao todo, trezentas e setenta pessoas, o mesmo número de usuários da entidade; seguida pelas APAES de Roque Gonzales e São Miguel das Missões, com 120 e 150 associados, respectivamente. Contudo, a APAE de Cerro Largo também chama a atenção pelo fato de ter apenas 15 associados. Vale lembrar que essas entidades se constituem em associações e cada

associado é também um contribuinte; por conta disso, quanto maior o número de sócios maior será a arrecadação de contribuições.

Quadro 8 – Composição das diretorias e associados das APAES das Missões/RS

APAE	Diretoria	Pais na diretoria	Voluntários	Associados	Participação dos Autodefensores nas reuniões da diretoria	Frequência das atividades de Autodefensoria
Bossoroca	31 membros	02	03	38	Raramente	Às Vezes
Caibaté	33 membros	01		50	Às vezes	Às Vezes
Cerro Largo	22 membros	16	05	15	Raramente	Raramente
Guarani das Missões	19 membros	05	02	55	Às vezes	Raramente
Porto Xavier	18 membros	01		30	Às vezes	Regularmente
Roque Gonzales	18 membros	01	03	120	Raramente	Regularmente
Santo Ângelo	17 membros	06		370	Sempre	Regularmente
Santo Antônio das Missões	30 membros	04	40	30	Raramente	Às vezes
São Luiz Gonzaga	32 membros	02	32	70	Nunca	Às vezes
São Miguel das Missões	32 membros	03		150	Raramente	Raramente

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

No que tange à participação dos autodefensores nas reuniões de diretoria ou assembleia geral, o destaque negativo fica para a APAE de São Luiz Gonzaga, pois até este momento não obteve nenhuma presença deles, enquanto na APAE de Santo Ângelo isso ocorre sempre. Sobre a realização das atividades desse programa, 30% das entidades realizam raramente, outros 30% realizam regularmente e 40% às vezes. A questão da autodefensoria está intimamente ligada à participação dos usuários nos processos de gestão das instituições, significando que eles passam a ter acesso direto, não mais por tutela de alguém, mas para expor o que pensam e necessitam, permitindo-lhes ter voz e vez.

Em resumo, pode-se considerar que nas APAES das Missões/RS, como são OSC, a gestão é realizada, normalmente, de forma colegiada, com participação dos usuários e seus familiares. Dito em outros termos, trata-se de entidades gestadas a partir dos princípios da “gestão social”, que é embasada “no processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação” (ALLEBRANDT; CANÇADO; MULLER, 2018, p. 16). Isso significa que

A gestão social, por sua vez, caracteriza-se por ser comandada pela razão comunicativa, pelo agir comunicativo; enfatiza a ação gerencial dialógica, participativa; o processo decisório é exercido por meio dos diferentes sujeitos sociais; baseada no entendimento mútuo entre os atores/sujeitos, na harmonização interna dos planos de ação pelos atores; exige a presença do discurso argumentativo sujeito a três pretensões de validade: veracidade, correção normativa e autenticidade (ALLEBRANDT; CANÇADO; MULLER, 2018, p. 16).

Nessa relação, a sociedade civil passa a ser impulsionada a “constituir-se em protagonista privilegiada deste processo de articulação, em igualdade de condições, empoderada e corresponsável” (ALLEBRANDT, CANÇADO; MULLER, 2018, p. 16). Nesse quadro, as APAES dessa Região podem ser vistas por dois ângulos, um que diz respeito à participação delas enquanto OSC nos conselhos municipais de direitos e outro pela participação que proporcionam a seus usuários dentro da sua própria constituição organizacional, já que ambos os processos são característicos da gestão social, bem como do próprio controle social.

4.2.6 Os serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES das Missões/RS

Esta subseção trata dos dados que se relacionam aos serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES da região das Missões/RS, mostrando os serviços prestados nas áreas de educação e saúde. Com base nos estatutos sociais das dez entidades pesquisadas, elas são caracterizadas como associações civis, beneficentes, sem fins lucrativos ou de fins não econômicos, com duração indeterminada, atuando nas áreas de assistência social, educação, saúde, defesa e garantia de direitos, prevenção, trabalho, profissionalização, esporte, cultura, lazer, estudo, pesquisa e outros.

É possível observar em seus estatutos a padronização deles em todos os dez recebidos, inclusive com artigos específicos sobre a utilização da sigla “APAE”, símbolo, bandeira, forma de realizar cerimônias e a submissão à FENAPAES, como sendo a entidade máster na hierarquia da Rede, que presta assessoria e orienta as filiadas.

Mesmo que as APAES precisem estar filiadas à FENAPAES para utilizar essa intitulação, todas as entidades são independentes umas das outras. Isto é, possuem autonomia administrativa, financeira e jurídica, sendo que cada uma delas possui competência para o cumprimento das suas respectivas obrigações, tanto comerciais como contratuais, trabalhistas, sociais, entre outras, particularmente e com exclusividade.

Além disso, todas as APAES que foram a mostra desta pesquisa empírica, possuem em seus estatutos a missão de “promover e articular ações de defesa de direitos e prevenção,

orientações, prestação de serviços, apoio à família, direcionadas à melhoria da qualidade de vida da pessoa com deficiência e à construção de uma sociedade justa e solidária”. Já nos objetivos constantes nos estatutos, pode-se perceber claramente as possibilidades de atuação dessas entidades, pois primeiro há a delimitação do público que atendem, e depois as áreas em que podem atuar.

Portanto, quanto ao público a ser atendido, elas optam por pessoas com deficiência intelectual e múltipla, preferencialmente, e pessoas com transtornos globais do desenvolvimento em seus ciclos de vida, ou seja, crianças, adolescentes, adultos e idosos. Em relação ao conceito de PCD, apresentam nos estatutos a definição adotada pela LBI, promulgada em 2015.

No que tange às áreas de atuação, são especificadas como objetivos nos estatutos das APAES pesquisadas a assistência social, seguida da educação especial e serviços na área de saúde. **A assistência social consta como primeira delas, com a prestação do serviço de habilitação e reabilitação das PCDS, assim como a promoção de sua integração à vida comunitária por meio de atendimento, assessoramento, defesa e garantia de direitos, podendo ser de forma isolada ou cumulativa.** Consta ainda que necessitam ser desenvolvidas de forma planejada, gratuita e permanente, diária e sistemática, não sendo restrita à distribuição de bens, encaminhamentos e benefícios.

Com isso é possível notar pelos estatutos que essas entidades priorizam ações na área de assistência social e ainda determinam que essas ações não poderão ser somente de encaminhamentos e distribuição de bens ou doações, por exemplo, permitindo inferir que para desenvolver serviços e programas dessa política pública faz-se necessário uma equipe que preste atendimentos com regularidade ao público atendido, uma potencial tentativa de rompimento com a lógica assistencialista impregnada na história e no fazer dessas entidades.

Na sequência dos estatutos analisados constam a prestação dos serviços de educação especial, seguidos pelo oferecimento de serviços na área da saúde, desde a prevenção, visando assegurar uma melhor qualidade de vida para as PCDS. Evidentemente que essas são as possibilidades de atuação das entidades, não significando que necessariamente devam atender todos esses públicos e todas as áreas.

Com a análise dos dados foi possível identificar que todas as dez APAES ofertam serviços na área de assistência social, cinco delas na área da educação e três delas na área da saúde, conforme exposto no Quadro 2. A partir do Quadro 9 é possível visualizar a gama de programas, projetos e serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES da Região das Missões no que tange à PNAS.

Com base no Quadro 9, observa-se que o programa desenvolvido pelas APAES das Missões/RS trata-se do Programa de Habilitação e Reabilitação da Pessoa com Deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária, definido pela Resolução CNAS Nº 34, de 28 de novembro de 2011, o qual é ofertado pelas APAES de Caibaté, Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga. Os projetos desenvolvidos tratam de atividades grupais com familiares ou com os próprios usuários, e são oferecidos por seis APAES: Bossoroca, Cerro Largo, Roque Gonzales, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga e São Miguel das Missões. Em relação ao Programa de Autogestão e Autodefensoria, são citados pelas APAES de Cerro Largo e São Luiz Gonzaga.

Quanto aos serviços oferecidos, consta o Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas famílias, que é regulamentado pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, aprovada na Resolução Nº 109, de 11 de novembro de 2009, sendo ofertado pelas APAES de Caibaté, Cerro Largo, Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga. Já o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos é um serviço tipificado nacionalmente, pertencente à proteção básica da PNAS, e é oferecido pelas APAES de Caibaté e Cerro Largo. Além desses serviços, outros também são desenvolvidos, tais como a defesa e garantia de direitos, encaminhamentos de benefícios, encaminhamentos para a rede, orientação, escuta, acolhida, proteção e fortalecimento de vínculos. Em relação à periodicidade desses atendimentos, as APAES que apresentam a menor frequência o fazem uma vez na semana em turno integral, e as que apresentam maior frequência o fazem todos os dias da semana em turno integral.

Quadro 9 – Programas, projetos e serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES das Missões/RS

APAIE de	Programas	Projetos	Serviços	Periodicidade das ofertas
Bossoroca		Grupo de familiares	Orientações sobre serviços da assistência social, leis, benefícios e orientações sobre a importância da família no desenvolvimento da autonomia além da oferta de um espaço que trabalha temas diversos.	1 vez na semana Turno integral
Caibaté	Programa de Habilitação e Reabilitação da Pessoa com Deficiência e a promoção de sua integração a vida comunitária.		Serviço de Proteção Especial para Pessoas com Deficiência idosos e suas famílias. Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos.	5 vezes na semana Turno integral
Cerro Largo		Auto Gestão e Defensoria;	Serviço de Proteção Social Especial para PCD	2 vezes na semana Turno integral

			Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos	
Guarani das Missões			Parcerias com o Município através da Lei 13019 - inscrições no CEBAS e demais conselhos. Reunião com as famílias mensal, visitas domiciliares, parcerias com órgão público para realização de projetos	5 vezes na semana Turno da tarde
Porto Xavier			Acolhimento as famílias, fortalecimento de vínculos e garantia de direito a pessoa com deficiência	1 vez na semana Turno integral
Roque Gonzales		Grupo Prosa que trabalha direto com as famílias Projeto Musiarde.	Serviço de acolhimento, escuta, na defesa e garantia do direito da pessoa com deficiência	1 vez na semana Turno integral
Santo Ângelo	Ações de Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária		Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias	5 vezes na semana Turno da manhã
Santo Antônio das Missões		Grupo de famílias	Orientação sociofamiliar; Defesa e garantia de direitos; encaminhamentos de benefícios e passe livre, encaminhamento para rede de apoio	4 vezes na semana Turno integral
São Luiz Gonzaga	Programa de Habilitação e Reabilitação da Pessoa com Deficiência,	Grupo Girassol , Programa de Autodefensoria	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência Idosos e suas Famílias	3 vezes na semana Turno integral
São Miguel das Missões		Grupo Prosa desenvolvido direto com as famílias	Serviço de acolhimento e proteção de vínculo	1 vez na semana Turno integral

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

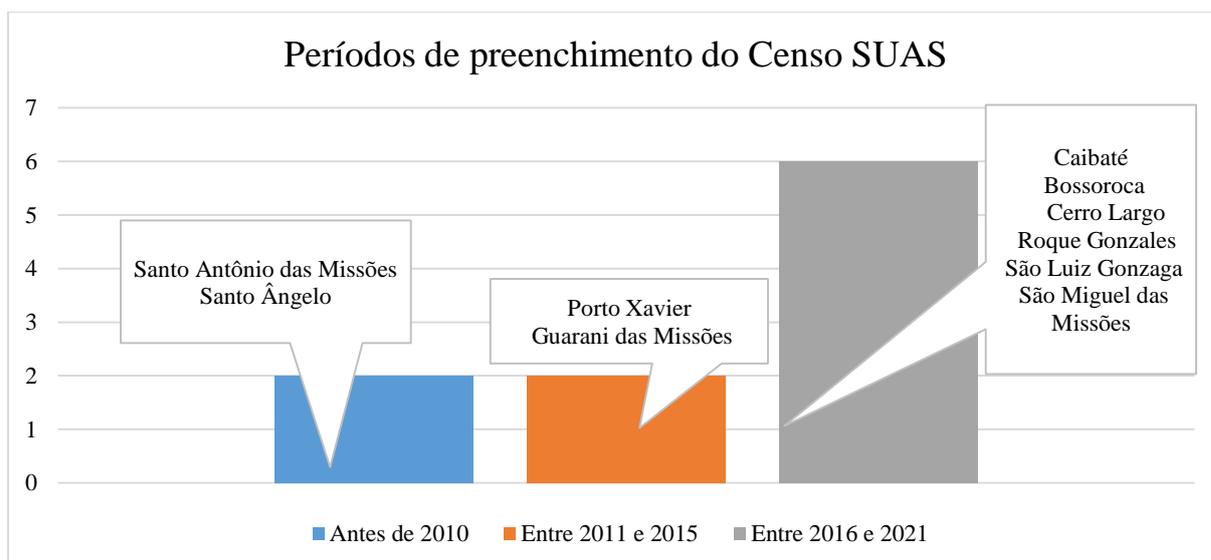
No rol de serviços realizados pelas APAES das Missões/RS está o encaminhamento de Benefício de Prestação Continuada (BPC) para as PCDS que é oferecido por elas, com exceção de Bossoroca que não realiza esse tipo de serviço. Já em relação à elaboração do Relatório Mensal de Atendimentos (RMA) socioassistenciais, sete das APAES pesquisadas elaboram, e três delas não o fazem, que são: Bossoroca, Guarani das Missões e São Luiz Gonzaga. As APAES que possuem login e senha para acesso aos sistemas *online* do Ministério da Cidadania para o registro de atendimentos realizados são: Bossoroca, Guarani das Missões e Santo Ângelo.

As APAES podem estar referenciadas ou manter articulação com os CRAS e os CREAS municipais. Na Região pesquisada, quatro delas os possuem, que são: Cerro Largo, Guarani das

Missões, Porto Xavier, Santo Ângelo. A forma dessa articulação varia entre encaminhamento/recebimento de usuários e reuniões para troca de informações, ocorrendo, na maioria das vezes quando há demanda, sem uma periodicidade pré-estabelecida.

No que se refere ao preenchimento do questionário do Censo SUAS, todas as APAES pesquisadas respondem na modalidade de Centro Dia e Similares, o que permite inferir que todas elas ofertam o Serviço de Proteção Social Especial para PCDS, Idosos e suas Famílias, já que esse questionário é específico para as entidades governamentais e não governamentais que ofertam esse serviço propriamente dito, diferentemente do que constou nas respostas da pesquisa, como pode ser observado no Quadro 9. Entretanto, o início do processo de preenchimento do questionário do Censo SUAS varia com período anterior ao ano de 2010 até 2021, conforme exposto no Gráfico 2.

Gráfico 2 – Início do preenchimento do Censo SUAS pelas APAES das Missões/RS



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

No que se refere às capacitações realizadas no âmbito do SUAS para as equipes técnicas, das APAES das Missões/RS, sete delas responderam que já realizaram algum tipo de curso nesse sentido, com exceção de Bossoroca, Roque Gonzales e São Luiz Gonzaga, que até a data da pesquisa não haviam feito nenhum curso.

No que diz respeito aos serviços na área de educação ofertados pelas APAES das Missões/RS, ao todo, cinco escolas especiais são mantidas por cinco entidades dessa Região, localizadas nos municípios de Cerro Largo, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga e São Miguel das Missões. No Quadro 10 são apresentados todos os serviços de educação ofertados por essas escolas, bem como o ano de fundação delas.

Quadro 10 – Serviços educacionais ofertados pelas APAES das Missões/RS

APAE de	Escola mantida	Ano de fundação da escola	Serviços ofertados
Cerro Largo	Novo Amanhã	1987	Estimulação Precoce; Educação Infantil; Ensino Fundamental e Educação para Jovens e Adultos (EJA).
Santo Ângelo	Escola de Educação Especial Raio de Sol	1971	Educação Infantil; Ensino Fundamental; Preparação, Qualificação e Colocação de Jovens e Adultos no Mercado de Trabalho; Educação Para Jovens e Adultos (EJA).
Santo Antônio das Missões	Escola Especial Sol Nascente	1989	Educação Infantil; Ensino Fundamental anos iniciais; Ensino Fundamental anos iniciais na Modalidade Educação para Jovens e Adultos (EJA).
São Luiz Gonzaga	Escola Especial Ananias Tadeu	1977	Educação Precoce; Pré-escola; anos iniciais do Ensino Fundamental; Educação Para Jovens e Adultos (EJA) e Atendimento Educacional Especializado (AEE).
São Miguel das Missões	Escola de Educação Especial Maria Reni Everling	2020	Estimulação precoce; Educação Para Jovens e Adultos (EJA) e Atendimento Educacional Especializado (AEE).

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A partir do exposto no Quadro 10 é possível visualizar que as únicas escolas fundadas em ano posterior à fundação da entidade foram a Escola de Educação Especial Maria Reni Everling (2020), mantida pela APAE de São Miguel das Missões (1993), e a Escola Especial Sol Nascente (1989), mantida pela APAE de Santo Antônio das Missões (1988). No entanto, a APAE de São Miguel das Missões destaca-se pela grande diferença de tempo de aproximadamente 17 anos entre uma fundação e a outra.

Sobre os serviços educacionais oferecidos pelas APAES das Missões/RS, a Educação Para Jovens e Adultos (EJA) está presente nas atividades diárias de todas as cinco escolas especiais. Por sua vez, o ensino fundamental anos iniciais e a educação infantil constam em quatro delas, seguidos pela educação/estimulação precoce em três delas, enquanto o Atendimento Educacional Especializado (AEE) existe somente em duas. Por outro lado, a única APAE que oferece qualificação e colocação de jovens e adultos no mercado de trabalho é a de Santo Ângelo.

Um dado importante relacionado à política de educação especial oferecida pela rede APAE das Missões/RS consiste no fato de que todas as escolas mantidas por essas entidades respondem ao Censo Escolar, um instrumento que mensura dados educacionais em todo o país.

Na área da saúde na Região das Missões/RS há apenas três APAES que oferecem esses serviços, as quais são: Cerro Largo, Santo Ângelo e Santo Antônio das Missões. No Quadro 11 são especificados todos os serviços de saúde oferecidos por essas três entidades.

Quadro 11 – Serviços de Saúde oferecidos pelas APAES das Missões/RS

APAIE de	Serviços de Saúde ofertados	Serviços oferecidos ao público externo	Há cobrança de valores ao público externo
Cerro Largo	Psicologia; Fonoaudiologia; Fisioterapia	Não	Não
Santo Ângelo	Psicologia; Terapia Ocupacional; Fisioterapia, Fonoaudiologia; Estimulação Precoce; Serviço Social; Psiquiatria; Neurologia; Pediatria; Odontologia; Exames Complementares (PEATE, audiometria, impedanciometria e eletroencefalografia).	Sim	Sim
Santo Antônio das Missões	Estimulação Precoce; Fisioterapia; Psicologia; Fonoaudióloga	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Pelo exposto no Quadro 11, pode-se perceber que a APAE de Santo Ângelo se destaca das demais em três pontos no que se refere à área de saúde. O primeiro porque além dos serviços de psicologia, fisioterapia, fonoaudiologia e estimulação precoce, ela também disponibiliza atendimentos especializados de neurologia, pediatria, psiquiatria, terapia ocupacional, odontologia.

O segundo porque essa APAE também oferece exames complementares de Potencial Evocado Auditivo de Tronco Cerebral (PEATE), audiometria, impedanciometria e eletroencefalografia, um diferencial relevante com relação às demais, porque atendem de forma completa aos seus usuários. Assim, possuem na própria instituição os principais exames e especialistas necessários para fornecimento de diagnósticos da deficiência e/ou doenças que os usuários possuem, tornando-se um facilitador, além de dar maior agilidade ao processo, porque cada paciente não dependerá de filas de espera tão corriqueiras nas demais espaços do SUS.

E o terceiro porque, diferentemente das outras três, ela é a única que oferece serviços ao público externo, do qual efetua cobrança de valores, ou seja, para a comunidade em geral que não está inserida regulamente na entidade, pois todo o atendimento realizado para os seus próprios usuários é completamente gratuito. Os serviços vendidos ao público externo pela APAE de Santo Ângelo são os exames complementares e as sessões particulares de fonoaudiologia.

Há que se ressaltar que, apesar de não ofertar serviços na área de saúde, regulamentadamente, outras APAES oferecem serviços de fisioterapia e fonoaudiologia, por exemplo, de forma complementar aos demais serviços disponibilizados de assistência social ou educação, como é o caso de Bossoroca, Porto Xavier, Roque Gonzales e São Luiz Gonzaga.

O fato de as APAES da Região estarem regulamentadas para atuar com serviços na política de assistência social não as impede de se regulamentarem as demais políticas sociais. Deriva disso outra questão que poderia ser articulada pelas entidades junto aos gestores locais, que é a regulamentação para ofertar serviços nessas outras áreas que não são a sua, ampliando-se assim o leque de possibilidades de serviços e atendimentos oferecidos às PCDS, pois ao que tudo indica não há nenhuma objeção, pelo menos que se tenha conhecimento, para que essas APAES possam ser habilitadas nas demais áreas, como na educação e saúde. Claro que demandariam mais profissionais, estruturas e algumas horas procurando entender o caminho a percorrer para isso.

Por outro lado, no que se refere à própria PNAS, poderia também ser ampliado, em termos de serviços socioassistenciais, a oferta de outros serviços, porque nesse quesito há uma gama variada de possibilidades tipificadas nacionalmente que poderiam ser pensadas e colocadas em práticas nas APAES das Missões/RS. Entretanto, esbarra-se novamente na questão das equipes técnicas, dos recursos financeiros, das estruturas físicas e do conhecimento para se buscar articulação e novas parcerias com os órgãos públicos.

De todo modo, as APAES das Missões/RS são entidades que oferecem diferentes serviços no campo da PNAS, todas possuindo regulamentação para isso e participando do Censo SUAS, principal fonte de coleta de dados referente a essa política. No entanto, apesar de todas responderem a esse censo, nas respostas da pesquisa o serviço que as permite realizá-lo não constou de forma unânime, o que de certa forma causa algumas inquietações, porque leva a pensar que não há esse entendimento por parte das entidades, ou pelo menos que foi esquecido no momento de responder às perguntas. Ou ainda, uma terceira hipótese para isso, pode ser que as perguntas não tenham sido claras e objetivas para os profissionais responderem da forma desejada pela pesquisadora.

No entanto, talvez se possa justificar tal resultado com base no fato de que os assistentes sociais das entidades, em sua maioria, possuem apenas uma carga horária mínima para desempenhar suas funções, como apontado e problematizado na subseção 4.2.3. Ante essa situação é possível perceber, mais uma vez, que ela impacta diretamente no agir dos profissionais, porque atuam focados nas atividades imediatas, com atendimentos individuais e até mesmo grupais, ou buscam, no decorrer do dia a dia, aprimorar seus conhecimentos, e isso é uma escolha quase impossível de ser realizada. Daí decorre que depende do que lhes é exigido na própria instituição.

Elevando essa discussão para o plano das capacitações previstas no SUAS percebe-se o quão necessário elas são, para proporcionar compreensão da própria política de assistência

social e todos os caminhos que ela percorre com suas normativas (que são várias) por parte das entidades e das equipes técnicas. Para cada tipo de serviço existem cadernos de orientações e muitas resoluções complementares que orientam a prática diária do que se espera com aquele tipo de trabalho, mas isso nem sempre é de conhecimento de todos os profissionais e de todas as entidades.

Se o profissional não estiver imbuído dessa possibilidade, aliado ao que a entidade espera dele, que na maioria dos casos é o atendimento diário aos usuários, é provável que não saberá das questões mais burocráticas, como por exemplo, quais serviços estão no cadastro da instituição junto ao CNEAS. Por isso, Iamamoto (2006, p. 63, grifo do autor) defende que mesmo tendo

relativa autonomia na efetivação de seu trabalho, o assistente social depende, *na organização da atividade*, do Estado, da empresa, entidades não-governamentais que viabilizam aos seus usuários o acesso a seus serviços, fornecem meios e recursos para a sua realização, estabelecem prioridades a serem cumpridas, interferem na definição de papéis e funções que compõem o cotidiano do trabalho institucional.

Em outros termos, quer dizer que o fazer profissional está, de certa forma, condicionado às definições do seu local de trabalho. Além do mais, “importa ressaltar que o assistente social não realiza seu trabalho isoladamente, mas como parte de *trabalho combinado* ou de um *trabalhador coletivo* que forma uma grande equipe de trabalho” (IAMAMOTO, 2006, p. 63, grifo do autor). Depende de outros fatores o agir profissional do assistente social no contexto das APAES, que só podem ser vislumbrados nos matizes da relação contraditória entre o Estado e as entidades, e a sutileza das suas nuances só podem ser sentidas quando se atua nesse processo.

4.2.7 Os sujeitos atendidos na dimensão de direitos

Nesta subseção são abordados os dados relativos ao público atendido nas APAES das Missões/RS, ou seja, um detalhamento quantitativo dos usuários de cada uma das dez entidades, pois elas podem atender tanto crianças e adolescentes como adultos ou idosos com deficiência intelectual e múltipla, preferencialmente, além das pessoas com deficiência física, auditiva, visual ou somente intelectual. Ao analisar os dados expostos no Quadro 12 é possível evidenciar que o total de PCDS atendidas por essas entidades é de oitocentos e oitenta e cinco (885) pessoas, das quais 45,87% são crianças, com 22,37% são adolescentes, 30,28% são adultos e menos de 1% são idosos.

Seis APAES da região destacam-se também por não atenderem nenhum usuário idoso, são elas: Caibaté, Porto Xavier, Roque Gonzales, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga e São Miguel das Missões. Entretanto, o quantitativo total de PCDS idosos (08) em atendimento nas APAES dessa região é relativamente baixo se comparado ao total de crianças atendidas (406), por exemplo.

Isso pode estar associado ao fato de que nas Missões cinco das dez APAES são mantenedoras de escolas especiais, nas quais a obrigatoriedade escolar regulamentada pelo ECA é até os dezoito anos de idade; com isso, os adultos e idosos são dispensados dessa regra. Ou podem estar relacionados a um eventual hábito das próprias famílias tirarem as pessoas com deficiência das entidades com uma certa idade.

Trabalhando com dados da população idosa a nível de estado, tem-se que no Rio Grande do Sul o percentual de pessoas idosas com mais de 60 anos de idade que possuem deficiência intelectual/mental corresponde a 4,7% dessa população, conforme dados levantados pelo IBGE (2010 *apud* RS; SDSTJDH, [2018], p. 24). Por sua vez, na região das Missões/RS o total de idosos com mais de 60 anos de idade é de aproximadamente 39.591 pessoas, segundo a FEE (2016 *apud* WBATUBA *et al*, 2017, p.55).

Fazendo uma estimativa das pessoas idosas com deficiência intelectual/mental na Região pesquisada, a partir do percentual de proporção do Estado, poderia se pensar em uma possibilidade de ampliação do quantitativo desse público para ser atendido nos serviços oferecidos pelas APAES das Missões/RS. Uma vez que, no momento da pesquisa haviam apenas oito pessoas idosas com deficiência inseridas nos atendimentos dessas instituições.

Referindo-se aos tipos de deficiência atendidos por essas entidades, há uma predominância das pessoas com deficiência intelectual e múltipla com cerca de 43%, seguidos pela intelectual com 23% do total de usuários; transtorno global do desenvolvimento com 12%; síndrome de Down equivale a 9%; deficiência física com 5%; deficiência auditiva e visual com 0,3 % e 0,5 %, respectivamente do total de PCDS da Região. A única APAE da Região que não possui nenhum atendido com deficiência intelectual e múltipla é Guarani das Missões. Assim como Bossoroca que se destaca por atender usuários com seis dos sete tipos de deficiência elencados na pesquisa, sendo sua única exceção usuário com Síndrome de Down.

Por outro lado, São Luiz Gonzaga chama a atenção por possuir o maior número de atendidos com deficiência intelectual, com cerca de oitenta e três (83) usuários, além de não ter em seus atendimentos usuários com deficiência física, visual ou auditiva. Deficiência visual é atendida nas APAES de Bossoroca, Guarani das Missões e Santo Antônio das Missões. Já a deficiência auditiva é atendida pelas APAES de Bossoroca e Santo Antônio das Missões.

A APAE que se destaca das demais pelo maior número de usuários no total é Santo Ângelo, possuindo trezentos e setenta (370), seguida por São Luiz Gonzaga com cento e nove (109). Já as que atendem menos usuários são Caibaté e Roque Gonzales, com vinte e quatro (24) e vinte e cinco (25), respectivamente.

Quadro 12 – Quantitativo de PCDS das APAES das Missões/RS

APAE	TOTAL DE PCD	CRIANÇAS	ADOLESCENTES	ADULTOS	IDOSOS	DEFICIÊNCIA INTELLECTAL E MÚLTIPLA	INTELLECTUAL	FÍSICA	VISUAL	AUDITIVA	TRASNTORNO GLOBAL DO DESENVOLVIMENTO	SÍNDROME DE DOWN
Bossoroca* ³⁴	38	15	07	16	01	01	15	05	03	02	12	
Caibaté	24	02	02	20		05	15					04
Cerro Largo	84	36	11	34	03	58	02				14	10
Guarani das Missões **	32	06	07	10	03		27	03	01			01
Porto Xavier	70	15	40	15		20	32	11				07
Roque Gonzales	25	04	03	18		05	15	02			01	02
Santo Ângelo	370	210	52	107	01	251		02			75	42
Santo Antônio das Missões***	78	20	30	28		66		12	01	01		05
São Luiz Gonzaga	109	73	26	10		07	83				12	07
São Miguel das Missões	55	25	20	10		22	20	10				03
Totais da Região	885	406	198	268	8	435	209	45	05	03	114	81

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Os dados sobre a forma como esses usuários chegam até as entidades, quais os profissionais que os atendem e os documentos que são elaborados para eles ao ingressarem são apresentados no Quadro 13, no qual é possível identificar que todas as dez APAES dessa Região preenchem uma ficha de inscrição para cada usuário.

³⁴ Todos os valores desse quadro foram registrados tal qual foram recebidos no questionário.

* O quantitativo total de PCDS desse município não corresponde aos valores dispostos por faixa etária, embora corresponda exatamente no disposto por tipo de deficiência.

** O quantitativo de PCDS disposto por faixa etária não corresponde exatamente ao valor total de PCDS desse município, embora esteja correspondendo no disposto por tipo de deficiência.

*** O total de PCDS desse município não corresponde aos valores dispostos por tipo de deficiência, mesmo que esteja correspondendo exatamente no disposto por faixa etária.

Quadro 13 – Origem dos usuários e ações realizadas na inserção pelas APAES das Missões/RS

Origem dos usuários/Ações realizadas na inserção dos usuários	Bossoroca	Caibaté	Cerro Largo	Guarani das Missões	Porto Xavier	Roque Gonzales	Santo Ângelo	Santo Antônio das Missões	São Luiz Gonzaga	São Miguel das Missões
Busca ativa		X	X	X		X				
Demanda espontânea	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Encaminhado pelo CRAS	X	X	X	X	X	X				X
Encaminhado pelo CREAS				X						
Encaminhado pelos serviços da Educação	X		X		X		X	X	X	X
Encaminhado pelo Conselho Tutelar			X		X		X			X
Encaminhado pelos serviços de Saúde	X	X					X	X	X	
Encaminhado pelo Ministério Público							X	X		X
Transferência	X	X		X	X		X	X	X	X
Ficha de inscrição	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
Documento elaborado	PIA /PAF		PAF	PIA	PDU	PAF/ PDU	PAF	PAF		PDU
Profissional que atende usuário para a inserção	Assistente social Pedagogo	Psicólogo Assistente social	Psicólogo Assistente social Pedagoga	Psicólogo Assistente social	Psicólogo Assistente social	Psicólogo Assistente social	Psicólogo, Assistente social, Fonoaudiologia,	Psicólogo Assistente social	Psicólogo Assistente social Psicopedagoga	Assistente social

Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

A forma como esses usuários chegam até as entidades é bastante variada, mas a predominante em nove das APAES pesquisadas trata-se da demanda espontânea, em que os usuários procuram por atendimentos nessas unidades por conta própria; seguidas pela transferência, presente em oito entidades, e encaminhamentos pelos serviços na área de educação e pelo CRAS com sete entidades. Além dessas formas há ainda outras fontes de

encaminhamentos, tais como pela área de saúde, pelos Conselhos Tutelares, pelo Ministério Público, assim como a busca ativa, na qual as entidades vão em busca de potenciais usuários para serem atendidos, sendo que essa forma faz parte dos processos de trabalho de apenas quatro entidades.

Em relação aos documentos elaborados após a inserção dos usuários no que se refere à assistência social, há a elaboração do Plano de Atendimento Familiar em cinco APAES, seguido do Plano de Desenvolvimento do Usuário em três entidades e o Plano de Atendimento Individual em duas entidades. As exceções são as APAES de São Luiz Gonzaga e Caibaté, pois elas não elaboram nenhuma das alternativas propostas no questionário da pesquisa.

No tangente aos profissionais que atendem os usuários no momento de inserção deles, os profissionais mais citados são assistentes sociais e psicólogos (oito entidades). As exceções são as APAES de Santo Ângelo que, além desses dois, os profissionais como pedagogo, psiquiatra, neurologista, fonoaudióloga, fisioterapeuta, terapeuta ocupacional, estimulação precoce e pediatra também atendem os usuários para serem inseridos; e São Miguel das Missões, em que apenas são atendidos pelo assistente social. Entretanto, em São Luiz Gonzaga uma psicopedagoga também os atende e em Bossoroca a pedagoga faz esse atendimento.

O que se verifica é que o total de PCDS dessa Região em atendimento nas APAES chega a oitocentos e oitenta e cinco (885) pessoas, o que corresponde a aproximadamente 21,45% das PCDS intelectual/mental existentes nas Missões/RS, conforme levantado pelo IBGE em 2010. Nesse sentido, pode-se considerar relativamente baixo o percentual de pessoas atendidas nessas APAES, porque indica há uma parcela significativa de pessoas com deficiência intelectual/mental nessa Região fora do contexto das APAES. O que não é necessariamente um problema pois podem estar inseridas em outros locais, mas denota uma oportunidade de ampliação dos atendimentos ofertados por essas entidades.

Portanto, de certo modo esses dados revelam uma gama de possibilidades de atuação para APAES da região das Missões/RS para melhorar a qualidade de vida das PCDS “missioneiras” através da expansão dos serviços para um público alvo maior. Além disso, porque desnudam uma realidade premente, que carece de garantia de direitos na prática, de forma que vivam esses direitos, estando inseridas nas APAES ou não. Porque

Não se trata de criar novos direitos e sim reconhecer o contexto social da deficiência e a sua especificidade inerente, além de conceber um arcabouço legal capaz de conferir materialidade a todo um conjunto de direitos civis e políticos negado às pessoas com deficiência, em igualdade aos demais (GOMES, 2016, p. 134).

Diante disso, tem-se que “o princípio que prega o direito de a pessoa com deficiência ter todas suas necessidades asseguradas repudia qualquer forma de excepcionalidade, tanto aquela que segrega, mantendo-a longe, quanto aquela que superprotege, mantendo-a diferente” (GOMES, 2016, p. 138).

Isto quer dizer que as pessoas com deficiência necessitam ser vistas como as demais pessoas, iguais em muitos aspectos, porém diferentes nas suas singularidades. Precisam poder viver de forma que sejam valorizadas pelo que são, do modo como são. Não sendo isoladas e superprotegidas, o que as impede de conviver e ter uma vida social e comunitária. Elas querem (e precisam) ter seus direitos assegurados para poderem ter condições de viver plenamente, com todas as possibilidades que há para isso sem serem subestimadas ou ser motivo para sentimentos de “pena”.

De um modo geral, com essa dissertação foi possível verificar que há na região das Missões/RS ao todo dez APAES, cada qual a sua maneira trabalhando em prol das PCDS, e ao longo dos anos elas se tornaram instrumentos para a garantia de direitos dos sujeitos sociais que atendem. Em suma, é possível dizer que as APAES são entidades que trabalham na perspectiva dos direitos sociais executando serviços socioassistenciais e se apresentam com particularidades no atendimento das pessoas com deficiência na região das Missões/RS.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As APAES são consideradas OSC que prestam serviços socioassistenciais de forma planejada, permanente e gratuita no campo da PNAS às PCDS, preferencialmente intelectual e múltipla. Assim como a própria assistência social, possuem marcas profundas de práticas assistencialistas no bojo de sua constituição histórica, as quais passam a ser modificadas, paulatinamente, com a promulgação da Carta Magna em 1988, considerada por muitos como a “Constituição Cidadã”, justamente pela relevância que adquiriu no que se refere à inserção dos direitos sociais, em especial a assistência social, na lei máster do país.

Esta dissertação voltou-se ao estudo das APAES como entidades que prestam serviços socioassistenciais às PCDS, no âmbito da PNAS, na perspectiva da garantia de direitos sociais à luz da Constituição Federal de 1988. Além disso, buscou compreender as contribuições dadas pelo trabalho desenvolvido pelas APAES da Região das Missões/RS na garantia dos direitos sociais às pessoas com deficiência, no âmbito da PNAS.

Dessa forma, objetivou compreender a Política Nacional de Assistência Social (i) e evidenciar os marcos legais da garantia de direitos às pessoas com deficiência no Brasil (ii). Ademais, visou entender as especificidades definidas na Política Nacional de Assistência Social para o trabalho das APAES (iii), bem como caracterizar o processo histórico de criação da APAES na Região das Missões/RS (iv) e identificar os serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES da Região das Missões/RS às pessoas com deficiência intelectual e múltipla (v).

Para dar conta dos três primeiros objetivos específicos foi necessário realizar uma pesquisa bibliográfica, a qual resultou nos Capítulos II e III desta dissertação. Por sua vez, os dois últimos objetivos específicos resultaram na realização da pesquisa empírica, a partir de questionário respondido eletronicamente e análise dos documentos recebidos, sendo que os dados estão condensados no Capítulo IV deste estudo.

Diante disso, a compreensão da PNAS voltou-se para suas raízes no processo histórico de sua própria criação enquanto uma política social, tentando mostrar o quão tortuoso é o seu caminho entre a negação e a afirmação, entre a expansão e a regressão como direito social. Também buscou-se construir uma reflexão acerca da importância da participação e do controle social para essa política, assim como a imprescindibilidade do financiamento para a sua manutenção, ao mesmo tempo em que pretendeu mostrar sua relação com as pessoas com deficiência e as nuances existentes na gênese de criação das APAES.

Para isso, evidenciou-se os principais marcos legais de garantia de direitos para as PCDS, discutindo sua relação no contexto mais amplo e histórico de sua criação, buscando

elucidar que a garantia de direitos sociais às PCDS requer mais do que a existência das linhas frias de uma lei, necessita de vivência real e concreta no cotidiano desses sujeitos. Isso implica em mudança de hábitos, costumes, cultura, linguagem, comportamentos, atitudes e até mesmo arquitetura urbana. Todavia, esse último torna-se sem importância, dadas as montanhas que o preconceito cria em volta dessas pessoas, o que as impede de ter convívio e participação social, para que sintam-se parte integrante de uma sociedade, ou seja, que as impede de efetivar esse pertencimento.

Para caracterizar o processo histórico de criação das APAES da região das Missões/RS foram analisados os estatutos dessas entidades que estão em vigor atualmente, bem como sinalizadas as respectivas datas de fundações, atrelando-os à conjuntura nacional do processo histórico. Nesse sentido, foi possível evidenciar que cinco das APAES dessa Região foram criadas antes da promulgação da Constituição Federal (1988), e as outras cinco após esse período. Além disso, foi constatado que todas elas trabalham com serviços socioassistenciais, ou seja, na área da política de assistência social, enquanto cinco delas são mantenedoras de escolas de educação especial e três delas trabalham oferecendo serviços na área de saúde.

Na região das Missões/RS conta-se com dez APAES localizadas, respectivamente, nos municípios de São Luiz Gonzaga, Caibaté, Bossoroca, Guarani das Missões, Santo Antônio das Missões, Santo Ângelo, São Miguel das Missões, Roque Gonzales, Porto Xavier e Cerro Largo, uma em cada município. Além dos municípios sede dessas entidades, elas também atendem pessoas com deficiência de outros municípios da região, tais como: Mato Queimado, Ubiretama, Salvador das Missões, São Pedro do Butiá, Ente-Ijuís, Eugênio de Castro, Sete de Setembro, Dezesesseis de Novembro, Pirapó e Rolador. Assim, dos vinte cinco municípios da Região das Missões/RS apenas cinco deles estão fora da área de abrangência dessas APAES.

No tangente aos serviços socioassistenciais ofertados pelas APAES das Missões/RS foi possível verificar que, como as APAES são independentes, o quadro de profissionais que possuem também difere entre elas, até mesmo pelo tipo de políticas públicas que estão cadastradas. Por exemplo, nas APAES que ofertam a política de assistência social, o quadro de profissionais é o necessário para essa política, variando ainda de acordo com o serviço ofertado. Estão entre os profissionais assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, motoristas, diretoras, merendeiras, auxiliares de limpeza, monitores, entre outros.

Já nas APAES que também ofertam a educação, além dos profissionais citados, possuem professores, coordenadores pedagógicos, secretária, auxiliar administrativo, educador físico, fisioterapeuta. Por sua vez, as APAES que estão cadastradas nas três políticas, assistência

social, educação e saúde, possuem médicos psiquiatras, fonoaudiólogo, neurologista, pediatra, odontologista, terapeuta ocupacional, entre outros.

Quanto às PCDS, as APAES dessa Região atendem, preferencialmente, as intelectuais e múltiplas, mas também as pessoas com deficiências visuais, físicas, auditivas, Síndrome de Down, Transtorno Global do Desenvolvimento. Existe ainda, entre as APAES dessa Região, uma diferença quanto às faixas etárias do público que atendem, pois há as que atendem crianças, adolescentes e adultos, mas nem todas atendem a idosos com deficiência. Este estudo mostrou que há poucas pessoas com deficiência idosas em atendimento nessas APAES se comparado ao total de crianças atendidas, por exemplo.

Apesar de todas as contradições encontradas no processo de criação e manutenção das APAES da região das Missões/RS, pode-se inferir que estas tornaram-se, ao longo dos anos, instrumentos de garantia de direitos sociais no âmbito da PNAS às pessoas com deficiência intelectual e múltipla que atendem, são espaços que oportunizam participação e convívio social aos seus usuários. Ou seja, as APAES são entidades que trabalham na perspectiva dos direitos sociais executando serviços socioassistenciais e se apresentam com particularidades no atendimento das pessoas com deficiência na região das Missões/RS.

Entretanto, cada entidade com a sua realidade diversa das demais, com os recursos que conseguem, seja por doações, campanhas, recurso público dos entes federados, com as equipes que possuem, as estruturas físicas que mantêm para dar aos seus usuários o melhor atendimento possível, seguem um regramento único dado pela FENAPAES e por todas as normativas estabelecidas em cada política pública nas quais oferecem seus serviços, seja na área de assistência social, educação ou saúde.

Pode-se dizer que cada APAE dessa região é um organismo único, como se fosse “um ser vivo” que luta com as forças que tem para poder sobreviver na selva do mundo real, vivido e latente no capitalismo violento e excludente, que cada dia mais torna as pessoas objetos para a sua própria manutenção.

É nesse meio que as APAES dessa Região existem, lutando ainda contra a cultura prevalecente em cada local onde se situam, que muitas vezes pode ser a mola propulsora para que surjam novas formas de enfrentamento ao preconceito, ao impedimento de participação e convívio social das PCDS, assim como podem ser a âncora que mantém, reforça e colabora para que tais práticas persintam, mantendo o velho (atual) discurso de que pessoas com deficiência são pessoas **com** deficiência, e não apenas pessoas. Cabe destacar que essas pessoas são sujeitos de direitos que necessitam poder participar e conviver em qualquer lugar que queiram, de modo que suas diferenças não sejam motivo para olhares enviesados.

Todas as APAES pesquisadas são diferentes umas das outras, nenhuma delas é igual no que tange às equipes, estruturas físicas, usuários, porque são independentes. Mas elas estão em funcionamento, desempenhando o seu papel na garantia de direitos sociais às PCDS, seja no âmbito da PNAS (que todas são), na educação ou saúde. O fato é que são OSC privadas e desempenham uma função pública, em prol de uma demanda que o Estado não consegue, para não dizer que não quer dar conta.

Mas há que se pensar que talvez o ideal seria estatizá-las, no entanto ideal para quem? Se não é o desejo do Estado e muito menos das entidades. E por que não facilitar a existência dessas entidades, possibilitando capacitação para os profissionais, criando novas formas de parcerias com o Estado e novas fontes de financiamento? Porque o público está cada vez mais volumoso, necessitando ser visto, lembrado, convivendo e participando. E mais que isso precisa de políticas públicas de qualidade, bem desenvolvidas, com pessoas capacitadas para atendê-las, não sendo políticas de governo e sim de Estado.

Ora, se ainda existe o assistencialismo na realidade da política de assistência social e na realidade dessas entidades é porque ainda não houve força e vontade o suficiente para romper com esse vício. E isso se consegue com estudo, capacitação dos profissionais, criatividade para criar novas prerrogativas, cumprindo o que já existe, principalmente no quesito de equipes técnicas. Não se consegue mudar uma realidade sem esforço, empenho e dedicação, e sem pessoas que trabalhem nas realidades locais há menos probabilidade.

Cabe considerar que o momento em que se vive é exatamente o contrário, prevalecendo a presença do Estado cada vez mais mínimo, com redução das políticas públicas de forma premeditada e bem articulada com a privatização de muitas empresas públicas alegando falência. Mas, se no mundo do capitalismo o que importa é o lucro, qual empresa compra algo falido que não gere lucro? Essa resposta não cabe nas páginas desta dissertação, mas suscita a reflexão para o porvir.

É hora de defender o que se conquistou a duras penas e melhorar a cada dia, sem esmorecer, não permitindo que vigore o pensamento de que só tem direito quem trabalha; caso contrário, o que se visualiza em futuro próximo (se é que já não se está nessa fase) é um amontoado de pessoas miseráveis, sem voz ativa, sem ter o que comer, sem ter onde morar e o que esperar do amanhã. Que perspectivas são deixadas para essas pessoas? Infelizmente o que há é a reprodução de valores, de modos de vida, de preconceitos, de cultura.

Qual a forma de mudar essa realidade? Investindo nas pessoas, nas equipes, nas políticas públicas, nas universidades. Cultura e preconceitos são mudados criando-se outras formas de

ver, outros modos de sentir e viver. Ideias naturalizadas não geram novos resultados. Inovações e criações sim, criando uma história diferente do que foi construído até aqui.

Analisando o panorama geral, tem-se a impressão que no Brasil essa sequência de reformas e contrarreformas ainda persiste, porque em uma década se constrói na outra se desmonta e quem sai lesado nessa dinâmica é sempre o cidadão, as pessoas pobres, e principalmente as miseráveis, pois hoje pode-se falar nesse público.

O processo histórico do mundo e do Brasil permite analisá-lo criticamente, para que novas escolhas sejam possíveis de serem criadas, para que todos possam estar participando de um mundo mais justo, equitativo, onde a empatia prevaleça sobre a ganância. Pois “é somente onde o livre desenvolvimento de cada um é condição do livre desenvolvimento de todos, que se pode falar em direitos e condições de igualdade, sem perder as diferenças” (adaptado de GUERRA, 2011, p. 52).

Portanto, com este estudo foi possível verificar que as APAES da região das Missões/RS possibilitam a garantia de direitos sociais às PCDS no âmbito da PNAS, e isso instiga a conhecer no porvir a realidade de toda a Região Funcional 7 do Estado, ou quiçá do Estado todo, motivando a conhecer a realidade em que vive a população de idosos com deficiência nessa região. Também instiga a ouvir as próprias pessoas com deficiências atendidas nessas entidades, a saber o que pensam e sentem em relação ao que lhes é oferecido atualmente.

Por outro prisma, com esta pesquisa foi possível mostrar a realidade local de como está o desenvolvimento regional quanto aos atendimentos ofertados pelas APAES às pessoas com deficiência intelectual e múltipla. Ou seja, identificou as experiências, a dinâmica que envolve esses sujeitos, bem como as organizações da sociedade civil e sua relação com as políticas públicas localmente.

Destaca-se que essas APAES desenvolvem funções públicas de forma delegada pelo Estado para as PCDS, contribuindo de forma primordial para a inclusão, a efetivação e garantia de direitos para esses atores sociais, e conseqüentemente, para seu desenvolvimento humano, sua participação e convívio social na vida comunitária. Porque para uma pessoa com deficiência múltipla, o fato de poder participar de algo e sentir-se parte de um todo ou de um grupo social, simplesmente não tem preço.

Os dados levantados contribuíram de forma significativa, porque permitem olhar a realidade da Região sobre aquilo que se conquistou e se construiu ao longo dos anos no que se refere às pessoas com deficiência em atendimento nas APAES. E isso permite uma visão reflexiva do que poderá ser aprimorado, criado ou até mesmo modificado nesse contexto, tanto pelas próprias entidades como pelos gestores locais.

Diante disso, decorre a pertinência deste estudo para o meio acadêmico, porque se relaciona com a linha 2 do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas: **Dinâmicas Sociopolíticas e Experiências de Desenvolvimento**, por justamente centrar seus estudos nas “dinâmicas e experiências de desenvolvimento e gestão de municípios, grupos de municípios e organizações como cooperativas, empreendimentos de economia solidária, **associações**, empresas e sindicatos” (UFFS, 2021, grifo nosso).

Além disso, esta pesquisa se tornará uma fonte de dados para pesquisas em meio acadêmico, tanto no que se refere às APAES na região das Missões/RS, quanto à política nacional de assistência social ou às pessoas com deficiência intelectual e múltipla, abrindo precedentes para outras pesquisas que podem advir, pois uma pesquisa sempre deixa margem para outras serem realizadas, por dúvidas que surgem no seu decorrer, gerando inquietações, críticas, prós e contras.

Nesse sentido, a pesquisadora teve o ímpeto de pesquisar essa temática a partir de uma indagação particular sobre as APAES, após estar inserida em uma delas como assistente social. Consequentemente, este estudo possibilitou à pesquisadora ampliar o seu conhecimento sobre o tema de forma substancial, tanto profissionalmente como pessoalmente. Assim, o sentimento de apropriação adquirido com a pesquisa sobre o assunto se tornou uma atuação mais qualificada no agir profissional, permitindo compreender as nuances engendradas nesse contexto, motivando-a a saber sempre mais, porque o saber é também uma forma de poder.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; CANÇADO, Airton Cardoso; MUELLER, Airton Adelar (org.). *Gestão e Controle Social: uma relação entre sociedade e estado*. In: CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). **Controle social de territórios: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. p. 11-28. V. 4 (Coleção gestão e desenvolvimento).

ALLEBRANDT, Sérgio Luís; TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). **Controle Social de Territórios: teoria e prática**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2018. 344 p. (V. 2).

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. 3ª reimp. da 1ª ed. de 2016. São Paulo: Edições 70, 2016. Tradução de Luís Antero Reto, Augusto Pinheiro.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2016. 2 v. 213 p. Biblioteca Básica de Serviço Social; 3 Mb; PDF. Disponível em: <<http://www.unirio.br/cchs/ess/Members/renata.gomes/2020.1/estagio-supervisionado-ii/Bibliografia/complementar/Politica%20social%20-%20fundamentos%20e%20historia%20-%20BEHRING-%20ELAINE.pdf/view>>. Acesso em: 26 out. 2020.

BERNARDI, Elcira Machado; FERNANDES NETO, Erivaldo; PILGER, Jaqueline Regina (org.). **Documento norteador: autogestão, autodefensoria e família: orientações para o trabalho com as famílias no contexto da rede apae**. Brasília: Federação Nacional das APAES, 2017. 95 p. Disponível em: <<http://uniapae.apaebrasil.org.br/wp-content/uploads/2019/10/Documento-Norteador-Autogest%C3%A3o-Autodefensoria-e-Fam%C3%ADlia.pdf>>. Acesso em: 06 fev. 2021.

BEZERRA, Sérgio Sampaio (org.). **Inclusão social da pessoa com deficiência intelectual e múltipla: autogestão, autodefesa e família**. 2. ed. Brasília: Federação Nacional das APAES, 2011. 40 p. Disponível em: <https://www.uniapaemg.org.br/wp-content/uploads/2018/04/Autogestao_Autodefesa_Fam%C3%ADlia.pdf>. Acesso em: 06 fev. 2021.

BEZERRA, Giovani Ferreira. **Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE): delineamento de uma gênese histórica**. Cadernos de Pesquisa, São Luís, v. 27, p. 97-123, mar. 2020. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/cadernosdepesquisa>. Acesso em: 20 jan. 2022.

_____. **A FEDERAÇÃO NACIONAL DAS APAES E SEU PERIÓDICO (1963- 1973): estratégias, mensagens e representações dos apaeanos em (re)vista**. 2017. 339 f. Tese (Doutorado) - Curso de Da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Programa de Pós-Graduação em Educação, Dourados – MS, 2017.

BRASIL. **Lei nº 8742, de 07 de dezembro de 1993**. Lei Orgânica da Assistência Social: Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasil, Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742compilado.htm>. Acesso em: 29 out. 2020.

_____. **Lei Nº 13.146, de 6 de julho de 2015.** Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Brasília, 2015.

_____. **Lei Nº 13.585, de 26 de Dezembro de 2017.** Institui a Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla. Brasília, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13585.htm#:~:text=Institui%20a%20Semana%20Nacional%20da,euro%20sanciono%20a%20seguinte%20Lei%3A&text=1%C2%BA%20Fica%20institui%C3%ADda%20a%20Semana,de%20agosto%20de%20cada%20ano.> Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Lei Nº 13.019, de 31 de Julho de 2014.** Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos previamente estabelecidos em planos de trabalho inseridos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação; define diretrizes para a política de fomento, de colaboração e de cooperação com organizações da sociedade civil; e altera as Leis nºs 8.429, de 2 de junho de 1992, e 9.790, de 23 de março de 1999. (Redação dada pela Lei nº 13.204, de 2015). Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113019.htm> Acesso em: 30 out. 2020.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nos 1/1992 a 68/2011, pelo Decreto Legislativo nº 186/2008 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão Nº 1 a 6/1994. – 35 ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2012. 454 p. Série textos básicos; Nº 67, Biblioteca Digital da Câmara. Disponível em: <https://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15261/constituicao_federal_35ed.pdf?sequence=9&isAllowed=y>. Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Decreto Nº 3.298, de 20 de dezembro de 1999.** Regulamenta a Lei no 7.853, de 24 de outubro de 1989, dispõe sobre a Política Nacional para a Integração da Pessoa Portadora de Deficiência, consolida as normas de proteção, e dá outras providências... Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3298.htm> Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Decreto Nº 6.949, de 25 de agosto de 2009.** Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6949.htm> Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Decreto Nº 7334, de 19 de outubro de 2010.** Institui o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS, e dá outras providências. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7334.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%207.334%2C%20DE%2019,vista%20o%20disposto%20nos%20arts.> Acessado em 30 mar. 2021.

_____. **Avaliação de políticas públicas:** reflexões acadêmicas sobre o desenvolvimento social e o combate à fome. Brasília, DF: MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2014. 239 p. (V.3:Assistência social e territorialidades).

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 97 p. Tradução Carlos Nelson Coutinho.

BRITO, Dorca Soares de Lima *et al.* **Assistência Social na Rede Apae: ofertas socioassistenciais para pessoas com deficiência**. Brasília: Apae Brasil: Federação Nacional das APAES, 2019. 144 p. Documento Norteador Assistência Social.

CANÇADO, Airton Cardoso; TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). **Controle Social de Territórios: teoria e prática**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2018. 160 p. (V. 4 (Coleção gestão e desenvolvimento)).

CARVALHO, Erenice Natália Soares de; CARVALHO, Rosita Edler; COSTA, Sandra Marinho (org.). **Política de atenção integral e integrada para as pessoas com deficiência intelectual e múltipla**. Brasília: Federação Nacional das APAES, 2011. 56 f. Disponível em: <<https://media.apaebrasil.org.br/5152-apae-politica-baixa-final-ok-18-08-2011.pdf>> Acesso em: 30 out. 2020.

CARVALHO, Erenice Natália S. de (coord,) *et al.* FENAPAES- Federação Nacional das APAES. **Política de Atenção Integral e Integrada da Rede APAE**. [S.l.:s.n.], [2021?]. 130 p. Disponível em: <<https://cdn-apae-dev.s3.amazonaws.com/54fe8f94-9ec4-4711-b861-ec4f8de9f2d7.pdf>> Acesso em: 25 out. 2021.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. 236 p.

CASTRO, Jorge Abrahão de; OLIVEIRA, Márcio Gimene de. **POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO**. In: MADEIRA, Ligia Mori (org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. Cap. 1. p. 20-48. il. (Capacidade Estatal e Democracia). Disponível em: <https://www.ufrgs.br/cegov/files/pub_37.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2021.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf> Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Resolução Nº 130, de 15 de Julho de 2005**. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB SUAS. Brasília, 2005. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=102523#:~:text=1%C2%BA%20Aprovar%20a%20Norma%20Operacional,para%20sua%20publica%C3%A7%C3%A3o%20por%20meio.>>> Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Resolução Nº 8, de 16 março de 2012**. Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – Capacita-SUAS. Brasília, 2012. Disponível em: <

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-8-de-16-de-marco-de-2012/>.> Acesso em: 02 mar. 2022.

_____. **Resolução N° 15, de 3 de outubro de 2017.** Altera a Resolução N° 8, de 16 março de 2012. Brasília, 2017. Disponível em: < <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-15-de-3-de-outubro-de-2017/>.> Acesso em: 02 mar. 2022.

_____. **Resolução N° 4, de 13 de março de 2013.** Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social -PNEP/SUAS. Brasília, 2013. Disponível em: < <http://blog.mds.gov.br/redesuas/8250-2/>.> Acesso em: 02 mar. 2022.

_____. **Resolução N° 24, de 27 de setembro de 2013.** Aprova os critérios de adesão e partilha de recursos do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social -CapacitaSUAS para os exercícios de 2013 e 2014. Brasília, 2013. Disponível em: < <http://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-24-de-27-de-setembro-de-2013/>.> Acesso em: 02 mar. 2022.

_____. **Resolução N° 33, de 12 de Dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS Brasília, 2012. Disponível em: < Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS> Acesso em: 03 de nov. 2021.

_____. **Resolução N° 34, de 28 de Novembro de 2011.** Define a Habilitação e Reabilitação da pessoa com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária no campo da assistência social e estabelece seus requisitos. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2011/Resolucao%20n%20%2034_2011.pdf> Acesso em: 04 de jun. 2022.

_____. **Resolução N° 109, de 11 de novembro de 2009.** Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf> Acesso em: 04 de jun. 2022.

_____. **Resolução N° 269, de 13 de dezembro de 2006.** Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social - NOB-RH/SUAS. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20269-%20de%2013%20de%20dezembro%20de%202006.pdf> Acesso em: 04 de jun. 2022.

I Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Brasília. **“Acessibilidade: Você Também Tem Compromisso”**: Subsídios para o Conferencista, “Caderno de Textos”. [S.L.: s.n.], 2006. 358 f. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Deficientes/relatorio_1_conferencia_direitos_pessoa_com_deficiencia.doc.> Acesso em: 30 out. 2020.

II Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. 2008, Brasília. **“Inclusão, Participação e Desenvolvimento: Um novo jeito de avançar”**. [S.L.: s.n.], 2008. 224 f. Disponível em: <<https://www.gov.br/mdh/pt-br/aceso-a-informacao/participacao-social/orgaos-colegiados/conade/anais-ii-conferencia.pdf>.> Acesso em: 30 out. 2020.

CORTIZO, Roberta Mélega; SANTOS, Mariana Ferreira Peixoto dos; CUSTÓDIO, Marta Battaglia. **Proteção e Promoção Social de Pessoas com Deficiência no Brasil: uma abordagem a partir de indicadores sociais e relatos de caso.** Brasília: Ministério da Cidadania, 2020. 94 p. (4). MONITORAMENTO SAGI: SÉRIE RELATOS DE CASO. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/Relatos%20de%20Caso_4_Final.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2021.

COSTA, Valeriano. Políticas públicas no Brasil: uma agenda de pesquisas. **Ideias**, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 135-166, 21 jan. 2016. Universidade Estadual de Campinas. <http://dx.doi.org/10.20396/ideias.v6i2.8649465>. Disponível em: <http://novo.more.ufsc.br/artigo_revista/inserir_artigo_revista>. Acesso em: 30 dez. 2020.

COUTO, Berenice de Rojas. **Assistência Social: Direito social ou bem-estar?** São Paulo: Revista Serviço Social e Sociedade, Nº 124, p. 665-677, out/dez, 2015.

_____. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2006. 198 p.

COUTO, Berenice de Rojas. Sistematização e conclusões. In: Simone Aparecida Albuquerque (org.). **Direito e assistência social.** Brasília: Fiocruz Brasília, 2014. p. 134. (Série Direito e Assistência Social).

COTTA, Rosângela Minardi Mitre; CAZAL, Mariana de Melo; RODRIGUES, Jôsi Fernandes de Castro. Participação, Controle Social e Exercício da Cidadania: a (des)informação como obstáculo à atuação dos conselheiros de saúde. **Physis Revista de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 2, p. 419-438, jun. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-73312009000200010>. Acesso em: 08 dez. 2021.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis; COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita. O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL: apresentando a pesquisa, problematizando a política social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, MA, p. 453-460, out. 2012. Número Especial- Universidade Federal do Maranhão. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=321131651049>. Acesso em: 20 jan. 2022.

DEMO, Pedro. **Metodologia Científica em Ciências Sociais.** 3. ed. São Paulo: Atlas S.A., 1995. 292 p. Revisada e Ampliada.

DINIZ, Debora; BARBOSA, Livia; SANTOS, Wederson Rufino dos. Deficiência, direitos humanos e justiça. **Sur. Revista Internacional de Direitos Humanos**, [S.L.], v. 6, n. 11, p. 64-77, dez. 2009. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1806-64452009000200004>.

DUARTE, Marco José de Oliveira; ALENCAR, Mônica Maria Torres de, org. 3.ed. **Família & família: práticas sociais e conversações contemporâneas.** Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013, 204 p.
FADERS, Fundação de Articulação e Desenvolvimento de Políticas Públicas para PCD e PCAH no RS. **Tabela 3425 - População residente por tipo de deficiência.** 2022. Disponível em: <<https://faders.rs.gov.br/upload/arquivos/202012/11135734-tabela-censo-2010-ibge-percentual-por-municipios.pdf>>. Acesso em: 04 fev. 2022.

FAGNANI, Eduardo. **Política social no Brasil (1964-2002):** entre a cidadania e a caridade. 2005. 605 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Ciências Econômicas - Área de Concentração: Política Social, Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas. Campinas, 2005. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/285940>>. Acesso em: 29 out. 2020.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. IMPLEMENTAÇÃO: ainda o elo perdido da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, [S.L.], v. 6, n. 2, p. 13-36, 29 ago. 2012. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. <http://dx.doi.org/10.22456/1982-5269.26227>. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/26227/19971>>. Acesso em: 06 jan. 2021.

_____. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [S.L.], v. 20, n. 59, p. 97-110, out. 2005a. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-69092005000300007>.

FEAPAES/RS, Federação das APAES do Estado do Rio Grande do Sul. **Conselhos Regionais**. Disponível em: <<https://www.apaers.org.br/conselhos.asp?id=1>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

_____. **Regimento:** Regimento Interno do Programa Estadual de Autogestão e Autodefensoria. Porto Alegre: [S.N.], de março de 2019. 7 p.

_____. **Relatório de Atividades 2012/2014- 2015/2017**. Disponível em: <https://issuu.com/apaers/docs/relatorio_de_atividades_feAPAESrs_2>. Acesso em: 11 fev. 2021.

FENAPAES, Federação Nacional das APAES. **Estatuto:** Estatuto da Federação Nacional das APAES. Brasília: [S. N.], 2011. 31 p. Disponível em: <[http://www.feAPAESp.org.br/material_download/56_FOR_81_Estatuto_da_Federacao_Nacional_das_APAES%20\(1.\)](http://www.feAPAESp.org.br/material_download/56_FOR_81_Estatuto_da_Federacao_Nacional_das_APAES%20(1.))> Acesso em: 30 out. 2020.

_____. **Semana Nacional da Pessoa com Deficiência Intelectual e Múltipla**. 2021. Disponível em: <https://apaebrazil.org.br/pagina/semana-nacional-2021>. Acesso em: 06 out. 2021.

FREY, Klaus. POLÍTICAS PÚBLICAS: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, [S.L.], n. 21, p. 211-260, jun. 2000. IPEA. Disponível em: <<https://ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/18>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

GARCIA, Vinicius Gaspar. **Pessoas Com Deficiência e o Mercado de Trabalho:** histórico e contexto contemporâneo. 2010. 199 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Desenvolvimento Econômico - Área de Concentração: Economia Social e do Trabalho, Instituto de Economia. Universidade Estadual de Campinas., Campinas, 2010. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286387>>. Acesso em: 29 out. 2020.

GAULEJAC, Vincent de. **Gestão como doença social:** ideologia, poder gerencialista e fragmentação social. Aparecida, SP: Ideias e Letras, 2007. (Coleção Management, 4). Tradução de Ivo Storniolo.

GUERRA, Yolanda. Direitos sociais e sociedade de classes: o discurso do direito a ter direitos. In: FORTI, Valéria; GUERRA, Yolanda (Orgs.). **Ética e direitos: ensaios críticos**. 3.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011. (Coletânea Nova de Serviço Social).

GOMES, Fábio Alexandre. **O Projeto Profissional do Serviço Social na Defesa e Garantia de Direitos da Pessoa com Deficiência: espaço de resistência e luta na cidade de São José dos Campos**. 2016. 154 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. Avaliação de Políticas Públicas: conceitos básicos, o caso do PROINFO e a experiência brasileira. In: **VIII Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y Da La Administración Pública**, 2003, Panamá. [S.N.]. p. 1-21.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 21. ed. São Paulo: Cortez, 2011. 326 p.

JANUZZI, Paulo de Martino. Avaliação de Programas Sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, [S.L.], v. 36, p. 251-275, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/download/228/212>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza. **Estudos em Avaliação Educacional**, [S.L.], v. 25, n. 58, p. 22, 30 ago. 2014a. Fundação Carlos Chagas. <http://dx.doi.org/10.18222/eae255820142916>.

_____. Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 1, p. 51-72, jan. 2002b. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6427>>. Acesso em: 30 mar. 2021.

KELNIAR, Vanessa Carla; LOPES, Janete Leige; PONTILI, Rosangela Maria. A Teoria do Capital Humano: revisitando conceitos. In: **O Método Científico VIII Encontro De Produção Científica e Tecnológica**, 2013: [S.N.] Disponível em: <http://www.fecilcam.br/nupem/anais_viii_epct/PDF/TRABALHOS-COMPLETO/Anais-CSA/ECONOMICAS/05-Vckelniartrabalhocompleto.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2021.

LAGO, Ivann Carlos; ROTTA, Edemar. Políticas Públicas e seus Modelos de Análise: argumentos em favor do neoinstitucionalismo e das abordagens culturais. In: HASS, Monica et al (org.). **Políticas Públicas, Descentralização e Participação Social: contribuições ao estudo da trajetória em Chapecó/SC**. Curitiba: CRV, 2019. p. 23-37.

LEHMKUHL, Márcia de Souza. **A Reconfiguração da Federação Nacional das APAES (FENAPAES) no Estabelecimento da Relação entre o Público e o Privado nas Políticas de Educação Especial**. 2018. 173 f. Tese (Doutorado) - Curso de Doutorado em Educação: História, Política, Sociedade, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2018.

LOPES, José Rogério. Processos Sociais De Exclusão E Políticas Públicas De Enfrentamento Da Pobreza. **Caderno CRH**, Salvador, v. 53, n. 21, p. 349-363, ago. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v21n53/a11v21n53.pdf>>. Acesso em: 12 jan. 2021.

LOSEKAN, Cristiana. **Espaços de participação política**: um estudo da APAE. 2005. 115 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003. 311 p.

MC, Ministério da Cidadania. SNAS, Secretaria Nacional de Assistência Social. **Orientação para o preenchimento do Censo SUAS por entidades que atendem pessoas com deficiência no SUAS**. 2021. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/dicivip_datain/ckfinder/userfiles/files/Orienta%C3%A7%C3%A3o_PCD_SUAS.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004. Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Secretaria Nacional De Assistência Social: Brasília, 2005, reimp. 2009, 175 p.

_____. **SUAS: Configurando Os Eixos De Mudança**. CapacitaSuas, Volume 1. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília: 2008, 136 p.

_____. SNAS, Secretaria Nacional de Assistência Social. Edgilson Tavares de Araujo. (ed.). **CENTRO-DIA DE REFERÊNCIA PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA**: orientações técnicas sobre o serviço de proteção social especial para pessoas com deficiência e suas. [S.L.]: [S.N.], 2012? 170 p. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/caderno_centro_dia_orientac. Acesso em: 12 nov. 2021.

MILL, John Stuart. **Sobre a Liberdade**. Porto Alegre: L&PM, 2016. 176 p. Tradução de Denise Bottmann.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O Desafio do Conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 12. ed. São Paulo: Hucitec, 2010. 407 p.

MINAYO, Maria Cecília de Souza et al (org.). **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. 22. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. 80 p.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2000, 248 p.

NAZÁRIO, Heleno Rocha; REINO, Luciana da Silva Souza; MANFREDINI, Rodolfo. A Hermenêutica De Profundidade E Suas Aplicações. **Linguagens - Revista de Letras, Artes e Comunicação**, [S.L.], v. 10, n. 2, p. 288-305, 16 set. 2016. Fundação Universidade Regional de Blumenau. <http://dx.doi.org/10.7867/1981-9943.2016v10n2p288-305>.

PAIVA, Juliana Cavalcante Marinho; BENDASSOLLI, Pedro F.. Políticas sociais de inclusão social para pessoas com deficiência. **Psicologia em Revista**, Belo Horizonte, v. 23, n. 1, p. 418-429, jan. 2017. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/psicologiaemrevista/article/download/16701/12652>>. Acesso em: 13 jan. 2021.

PEREIRA, Jaqueline de Andrade; SARAIVA, Joseana Maria. Trajetória histórico social da população deficiente: da exclusão à inclusão social. **Ser Social**, Brasília, v. 19, n. 40, p. 168-185, jun. 2017. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/download/14677/12981/25255>. Acesso em: 12 jan. 2021.

PEREIRA, Livia Barbosa. **Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e Justiça**: novos contornos das necessidades humanas para a proteção social dos países signatários. 2013. 170 f. Tese (Doutorado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Política Social, Instituto de Ciências Humanas Departamento de Serviço Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do Trabalho Científico**: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico. 2. ed. Novo Hamburgo: Feevale, 2013. 276 p.

RAICHELIS, Raquel. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois *in* SEMINÁRIO NACIONAL, 2008, Brasília. **O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (org.), 2011. 96 p.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 46, n. 5, p. 1271-1294, out. 2012. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122012000500005>.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais. **Aval- Revista Avaliação de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 1, n. 1, p. 7-15, jan. 2008. Disponível em: <<http://www.avalrevista.ufc.br/index.php/revistaaval/article/view/3/3>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

ROTTA, Edemar; REIS, Carlos Nelson dos. Desenvolvimento e políticas sociais: uma relação necessária. **Revista Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, p. 314-334, dez. 2007. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/view/2321>. Acesso em: 06 jan. 2021.

RS, Rio Grande do Sul; SEPLAG, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão; DEPLAN, Departamento de Planejamento Governamental. Mapa COREDE Missões 2010. *In*: RS, Rio Grande do Sul; SEPLAG, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão; DEPLAN, Departamento de Planejamento Governamental. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 5. ed. Porto Alegre: SEPLAG/DEPLAN, 2020, 125 p. Disponível em: <<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/25155752-mapa-corede-missoes-2010.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2021.

RS, Rio Grande do Sul; SPMDR, Secretaria de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional; DEPLAN, Departamento de Planejamento Governamental. **Perfil Socioeconômico COREDE Missões**. Porto Alegre: SPMDR/DEPLAN, 2015. 44 p. Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/28140705-perfis-regionais-2015-missoes.pdf>>. Acesso em: 11 maio 2021.

RS, Rio Grande do Sul; SDSTJDH, Secretaria de Desenvolvimento Social, Trabalho, Justiça e Direitos Humanos. **Diagnóstico da Situação da Pessoa Idosa no Rio Grande do Sul**. [S.L], [2018?]. Disponível em: <<https://saude.rs.gov.br/upload/arquivos/carga20190301/27130102-diagnostico-dos-direitos-humanos-da-pessoa-idosa.pdf>>. Acesso em: 23 set. 2022.

SALABERRY, Neusa T. Machado. **A APAE EDUCADORA**: na prática de uma unidade da Apae de Porto Alegre. 2007. 130 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Educação, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SALDANHA, Gustavo Segabinazzi; MACHADO, Rogério; LISZBINSKI, Bianca Bigolin. Desafios Da Participação e Controle Social no Município de Santana do Livramento – RS. In: **IV Encontro Brasileiro De Administração Pública**, 2017, João Pessoa- PB. A construção da Administração Pública do Século XXI- Grupo Temático 1: Transparência, Governo Aberto e Participação. [S.L: S.N.], 2017. p. 32-49. Disponível em: <<https://www.ufpb.br/ebap/contents/documentos/0032-049-desafios-da-participacao-e-controle-social-no-municipio-de-santana-do-livramento.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SALVADOR, Evilásio. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. In SEMINÁRIO NACIONAL, 2008, Brasília. **O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS (org.), 2011. 96 p.

SALVADOR, Evilásio da Silva. **Fundo público no Brasil**: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007). 2008. 395 f. Tese (Doutorado) – Curso do Programa de Pós-graduação em Política Social, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice**: o social e o político na pós-modernidade. 6. ed. São Paulo: Cortez, 1999. 348 p.

SANTOS, Wederson Rufino dos. Assistência social e deficiência no Brasil: o reflexo do debate internacional dos direitos das pessoas com deficiência. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 13, n. 1, p. 80-101, jul. 2010. <http://dx.doi.org/10.5433/1679-4842.2010v13n1p80>.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. 504 p.

SASSAKI, Romeu Kazumi. Terminologia sobre deficiência na era da inclusão. **Revista Nacional de Reabilitação (Reação)**. São Paulo: ano 5 nº 24, jan./fev. 2002, atual 2011, p. 6-9.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2003. 229 p.

SDH, Secretaria de Direitos Humanos; SNPD, Secretaria Nacional de Promoção dos Direitos da Pessoa com Deficiência. **Avanços das Políticas Públicas para as Pessoas com Deficiência**: uma análise a partir das Conferências Nacionais. Brasília: [S.N.], 2012, 63 p. Elaboração Liliane Cristina Gonçalves Bernardes. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/centrais-de-conteudo/pessoa-com-deficiencia/avancos-das-politicas-publicas-para-as-pessoas-com-deficiencia>. Acesso em: 22 ago. 2020. SERAPIONI, Mauro. Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. **Sociologia**, [S.L.], v. 31, p. 59-80, 2016.

SILVA, João Henrique da. Mapeamento da produção científica veiculada em periódicos sobre a temática APAE (2000-2015). **Perspectivas em Diálogo**: REVISTA DE EDUCAÇÃO E SOCIEDADE, Naviraí, v. 4, n. 7, p. 64-79, jun. 2017. Disponível em: <<https://periodicos.ufms.br/index.php/persdia/article/view/2855/3280>>. Acesso em: 20 abr. 2021.

SILVA, Fernanda Rodrigues da; CANÇADO, Airton Cardoso. CONTROLE SOCIAL E GESTÃO SOCIAL: abordagens diferentes ou congruências relevantes? In: TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). **Controle Social de Territórios**: teoria e prática. Palmas: Universidade Federal do Tocantins / EDUFT, 2018. p. 54-91. (Volume 1).

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, dez. 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.120>. Acesso em: 14 jan. 2022.

SOCOL, Ingrid Pelissari Kravos. **A trajetória histórica da APAE**: os casos de Getúlio Vargas e Passo Fundo RS, 1967-2008. 2020. 108 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-Graduação em História, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade de Passo Fundo, Passo Fundo, 2020.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, [S.L.], n. 16, p. 20-45, dez. 2006. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1517-45222006000200003>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 04 jan. 2021.

SOUSA, José Raul de; SANTOS, Simone Cabral Marinho dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396 - 1416, jul. - dez. 2020. <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559>.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira *et al.* **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão de análise. 8ª ed. São Paulo: Cortez, 2003, 112p.

SPOSATI, Aldaíza. Do direito na lei ao direito na prática. In: Simone Aparecida Albuquerque (org.). **Direito e assistência social**. Brasília: Fiocruz Brasília, 2014. p. 134. (Série Direito e Assistência Social).

TELLES, Vera da Silva. DIREITOS SOCIAIS: afinal do que se trata? **Revista USP**, [S.L.], n. 37, p. 34-45, 30 maio 1998. Universidade de São Paulo, Agencia USP de Gestão da Informação Acadêmica (AGUIA). <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i37p34-45>. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/revusp/article/view/27023/28797>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

TENÓRIO, Fernando Guilherme (org.). **Controle social de territórios: teoria e prática**. Palmas TO: Universidade Federal do Tocantins / EDUFT, 2018. 235 p. (Volume 1).

TENÓRIO, Fernando Guilherme; VILLELA, Lamounier Erthal (org.). **Controle Social de Territórios: teoria e prática**. Ijuí: Ed.Unijuí, 2018. 292 p. (V. 3 (Coleção gestão e desenvolvimento)).

TINÔCO, Dinah dos Santos; SOUZA, Lincoln Moraes de; OLIVEIRA, Alba Barbosa de. Avaliação de Políticas Públicas: modelos tradicional e pluralista. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 15, n. 2, p. 305-313, jul. 2011. Disponível em: <<http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/847/869>>. Acesso em: 25 mar. 2021.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, [S.L.], v. 42, n. 3, p. 529-550, jun. 2008. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-76122008000300005>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v42n3/a05v42n3.pdf>>. Acesso em: 06 jan. 2021.

TRIVIÑIOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas S.A., 1987. 173 p.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA FRONTEIRA SUL (Cerro Largo) (ed.). **Mestrado em Desenvolvimento e Políticas Públicas: linhas de pesquisa**. 2021. Disponível em: <https://www.uffs.edu.br/campi/cerro-largo/cursos/mestradocl/mestrado_em_desenvolvimento_e_politicas_publicas/linhas-de-pesquisa>. Acesso em: 20 abr. 2021.

VIANA, Giomar; LIMA, Jandir Ferrera de. Capital humano e crescimento econômico. **Interações (Campo Grande)**, [S.L.], v. 11, n. 2, p. 137-148, dez. 2010. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1518-70122010010400001>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/inter/v11n2/a03v11n2.pdf>>. Acesso em: 08 jan. 2021.

WBATUBA, Berenice Beatriz Rossner et al (org.). **Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região das Missões**. Santo Ângelo: Furi, 2017. 341 p. Disponível em: <<https://governanca.rs.gov.br/upload/arquivos/201710/09152209-plano-missoes.pdf>>. Acesso em: 11 fev. 2021.

YAZBEK, Maria Carmelita. Tendências da política de assistência social. **Serviço Social e Saúde**, Campinas, v. 3, n. 1, p. 23-34, 2004. DOI: 10.20396/sss.v3i1.8634995. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634995>>. Acesso em: 30 out. 2020.

APÊNDICE A – Questionário sobre as APAES da região das Missões/RS

Pesquisa: APAES da Região das Missões/RS na garantia dos direitos sociais às pessoas com deficiência no âmbito da PNAS

Acadêmica: Karen Szelbracikowski

Orientador: Professor Doutor Edemar Rotta

PARTE 1 - Da caracterização

1. Dados de Identificação da Entidade:

- a. Nome da entidade: _____
- b. Nome da escola (*se houver*): _____
- c. Data de fundação: _____
- d. Município sede: _____
- e. Municípios de Abrangência: _____
- f. Endereço: _____
- g. Telefone da entidade: _____
- h. E-mail da entidade: _____
- i. CNPJ da entidade: _____
- j. Nome e profissão do responsável pelo preenchimento do questionário: _____
- k. Nome do responsável legal pela instituição: _____
- l. Nome do diretor pedagógico (*se houver*): _____
- m. Nome do coordenador da assistência social da entidade (*se houver*): _____
- n. Especifique por quantos membros a diretoria da entidade é composta: _____
- o. Quantos pais/responsáveis pelos usuários fazem parte da diretoria? _____
- p. Há quantas pessoas voluntárias atuando na entidade? _____
- q. Há quantos associados na entidade (no total)? _____
- r. O Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social (CNEAS) da entidade está concluído?
 Sim Não Em andamento Pendente
- s. A entidade possui Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social (CEBAS)?
 Sim Não Certificação em andamento Perdeu a Certificação
- t. Em quais conselhos municipais a entidade possui inscrição? _____

Adicione documento (s) do histórico de FUNDAÇÃO da entidade, que contenha número de profissionais, de usuários, recursos que dispunham, e a forma que se davam os atendimentos.

PARTE 2 - Das políticas públicas

Questões Nº 2 a 20

2. Assinale em qual (ais) política (s) pública (s) a entidade oferta serviços/programas:

a. Assistência Social

b. Educação

c. Saúde

Outro: _____

ASSISTÊNCIA SOCIAL

Questões Nº 3 a 11

3. Quais serviços e programas são ofertados pela ASSISTÊNCIA SOCIAL da

entidade? *(Cite aqui todos os trabalhos e atividades desenvolvidas com os usuários e suas famílias, que estejam cadastrados no CNEAS ou não, mesmo aquelas que estão com a realização impossibilitada em razão da pandemia do COVID-19)* _____

4. Indique quais períodos e a frequência com que ocorrem essas atividades: *(diga se são em turno integral, manhã ou tarde, quantas vezes na semana)* _____

5. A entidade realiza encaminhamento de Benefício de Prestação Continuada (BPC) para seus usuários? Sim Não

6. A entidade possui Relatório Mensal de Atendimento Socioassistenciais realizados?

Sim Não

7. A entidade possui articulação ou está referenciada ao CRAS e/ou CREAS?

a. CRAS Sim Não

b. CREAS Sim Não

c. Se sim explique como ocorre essa articulação *(Cite aqui se a entidade recebe e/ou encaminha usuários, se há acompanhamento mensal, se fazem reuniões periódicas)*: _____

d. A entidade possui login e senha para algum dos sistemas *on line* do Ministério da Cidadania? Sim Não

8. Cite quantos profissionais fazem parte da equipe técnica da ASSISTÊNCIA SOCIAL da entidade: *(Especifique aqui a profissão ou atividade que exercem, bem com a quantidade de profissionais de cada uma delas, carga horária e tipo de vínculo)* _____

9. A entidade responde o questionário do Censo SUAS?

a. Sim

b. Não ()

c. Se sim, desde quando? _____

d. Em qual modalidade? _____

10. A equipe técnica de assistência social da entidade participou de algum do curso de capacitação do SUAS? Sim () Não ()

11. A entidade recebe recursos financeiros oriundos da ASSISTÊNCIA SOCIAL:

a. Federal Não () () Mensal () Anual

b. Estadual Não () () Mensal () Anual

c. Municipal Não () () Mensal () Anual

EDUCAÇÃO

Questões Nº 12 a 16

12. Se a entidade oferta serviços da política de EDUCAÇÃO especifique quais: *(Cite aqui todas as modalidades de ensino ofertadas aos alunos, regulamentadas ou não)*

Se a entidade atua apenas com serviços da assistência social pule para a "Parte 3- Dos Usuários" desse questionário

13. Cite quantos profissionais fazem parte da equipe técnica da EDUCAÇÃO da entidade: *(Especifique aqui a profissão ou atividade que exercem, bem com a quantidade de profissionais em cada uma delas, carga horária e tipo de vínculo)*

14. Qual a data de fundação da instituição de ensino? _____

15. A entidade recebe recurso financeiro da Educação

a. Federal Não () () Mensal () Anual

b. Estadual Não () () Mensal () Anual

c. Municipal Não () () Mensal () Anual

16. A entidade responde o Censo Escolar?

a. Sim ()

b. Não ()

c. Se sim, desde quando? _____

Se a entidade oferta serviços apenas nas áreas de assistência social e educação, pule para a "Parte 3- Dos usuários" desse questionário.

SAÚDE

Questões Nº 17 a 20

17. Quais serviços e programas na área da SAÚDE são ofertados pela entidade? *(Cite aqui todos os atendimentos e atividades na área da saúde desenvolvidas com os usuários e suas famílias, que estejam cadastrados ou não)* _____

18. Cite quantos profissionais fazem parte da equipe técnica da SAÚDE da entidade: *(Especifique aqui a profissão ou atividade que exercem, bem com a quantidade de profissionais cada uma delas, carga horária e tipo de vínculo)* _____

19. Os serviços de saúde são ofertados para público externo ao da entidade?

a. Sim ()

b. Não ()

c. Se sim, é cobrado algum valor do público externo para a prestação dos serviços?

Sim () Não ()

d. Especifique quais são esses serviços e os valores cobrados: _____

20. A entidade recebe recurso financeiro da Saúde?

a. Federal Não () () Mensal () Anual

b. Estadual Não () () Mensal () Anual

c. Municipal Não () () Mensal () Anual

Parte 3 - Dos usuários

Questões Nº 21 a 29

21. Se a entidade atua prestando serviços em mais de uma política pública, há uma distinção de usuários por área?

a. () Sim

b. () Não

c. Há prontuários diferentes para cada uma das áreas de atuação em que o usuário está inscrito? () Sim () Não

d. Especifique quantos usuários são atendidos em cada uma das áreas de atuação da entidade?

22. Quantos usuários são atendidos pela entidade? *(No total)* _____

a. Destes, quantos são crianças? _____

b. Quantos são adolescentes? _____

c. Quantos são adultos? _____

d. Quantos são idosos? _____

23. Quais pessoas com deficiências são atendidas pela entidade?

- a. () Deficiência Intelectual e Múltipla
- b. () Deficiência Física
- c. () Deficiência Intelectual
- d. () Deficiência Visual
- e. () Deficiência Auditiva
- f. () Transtorno Global do Desenvolvimento
- g. () Síndrome de Down
- h. Das opções marcadas acima, especifique a quantidade de usuários em cada uma delas. _____

24. Como esses usuários chegam até a entidade?

- () Busca ativa
- () Demanda espontânea
- () Encaminhados pelo CRAS
- () Encaminhados pelo CREAS
- () Encaminhados por abrigos
- () Pelos serviços de Educação
- () Pelos serviços de Saúde
- () Pelo Conselho Tutelar
- () Pelo Ministério Público
- () Transferência

Outros: _____

25. Uma ficha de inscrição é preenchida para cada usuário? Sim () Não ()

26. Quando o usuário é inserido na entidade o que é elaborado na área de assistência social?

- () Plano Individual de Atendimento (PIA)
- () Plano de Atendimento Familiar (PAF)
- () Plano de Desenvolvimento do Usuário (PDU)
- () Nenhum das alternativas
- () Outro

27. Por quais profissionais os usuários são atendidos para serem inseridos?

- a. () Psicólogo
- b. () Assistente social
- c. () Outro _____

28. Quando as atividades do Programa de Autogestão e Autodefensoria são realizadas com os usuários?

- Nunca
 Raramente
 Às vezes
 Regularmente
 Outro: _____

29. Os autodefensores titulares participam das reuniões da diretoria?

- Nunca
 Raramente
 Às vezes
 Sempre

Parte 4 - Dos Recursos

Questões N° 30 a 35

Tipo de parceria com município sede:

- Termo de fomento
 Termo de colaboração
 Não possui parceria
 Outro _____

30. Marque as formas de sustentação financeira da entidade:

- Recurso Municipal
 Recurso Estadual
 Recurso Federal
 Não recebe recursos públicos
 Campanhas
 Doações ()
 Contribuição pelos associados
 emendas parlamentares
 Outro _____

- a. Para cada uma das opções marcadas acima especifique os valores anuais recebidos.
(Considere o ano de 2020)

31. De que forma é feita a prestação de contas dos recursos públicos recebidos?

32. Há um controle dos recursos recebidos e gastos despendidos por cada um dos entes federados com os quais há parceria com a entidade?

() Sim () Não () Outro: _____

a. Se sim, explique como se dá esse controle. _____

33. Como é realizada a gestão/administração dos recursos recebidos pela entidade?

a. Anexe uma cópia do Estatuto Social e Regimento Interno da Entidade.

34. O que mudou na entidade após a implantação da Lei Orgânica de Assistência Social (1993)? *(Contemple na sua resposta os recursos, a forma de atendimento, o número de usuários e os profissionais)*

ESTRUTURA FÍSICA

Questões Nº 36 a 41

35. Marque a opção sobre o prédio da entidade:

() Prédio Próprio

() Cedido

() Alugado

() Outro: _____

36. Qual o número de salas de atendimento técnico da entidade? *(Atendimentos individuais)* _____

37. Qual o número de salas de atendimento coletivo da entidade? *(Atendimentos grupais):* _____

38. Qual o número de salas de aula da entidade? _____

39. Especifique todas as demais dependências da entidade. *(Diga as quantidades de saguões, salas de reuniões, cozinhas, banheiros, parques, quadras esportivas, piscinas, biblioteca, salas de informática, salas de reuniões, salões de eventos, almoxarifado, arquivos, etc)*

40. A entidade está adequada às normas de acessibilidade?

() Sim

() Não

() Parcialmente

() Outro: _____

a. Se sim, especifique quais: _____