

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO**  
**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI**  
**PRÓ - REITORIA DE ENSINO E PÓS - GRADUAÇÃO**  
**CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS**  
**PROGRAMA DE PÓS - GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS - MESTRADO**

**TALILA ARRAIS AMORIM**

**A GESTÃO E O TRABALHO EM REDE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL: UMA ANÁLISE DA REDE SOCIOASSISTENCIAL GOVERNAMENTAL  
DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DO PIAUÍ**

**TERESINA - PI**  
**2018**

**TALILA ARRAIS AMORIM**

**A GESTÃO E O TRABALHO EM REDE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL: UMA ANÁLISE DA REDE SOCIOASSISTENCIAL GOVERNAMENTAL  
DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DO PIAUÍ**

Dissertação de Mestrado apresentado à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Solange Maria Teixeira.

**TERESINA - PI  
2018**

FICHA CATALOGRÁFICA

Universidade Federal do Piauí

Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras

Serviço de Processamento Técnico

A524g Amorim, Talila Arrais.

A gestão e o trabalho em rede na Política de Assistência Social: uma análise da rede socioassistencial governamental dos municípios de médio porte do Piauí / Talila Arrais Amorim. – 2018.

171 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) – Universidade Federal do Piauí, 2018.

**TALILA ARRAIS AMORIM**

**A GESTÃO E O TRABALHO EM REDE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL: UMA ANÁLISE DA REDE SOCIOASSISTENCIAL GOVERNAMENTAL  
DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DO PIAUÍ**

Dissertação de Mestrado apresentado à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí, como requisito para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Estado, Sociedade e Políticas Públicas.

APROVADA em 24 de agosto de 2018.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Solange Maria Teixeira - UFPI  
Presidente - Orientadora

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Maria do Rosário de Fátima e Silva - UFPI  
Membro Interno

---

Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Izabel Hérika Gomes Matias Cronemberger - UNIFSA  
Membro Externo

Dedico àqueles que resistem e seguem lutando em defesa de uma sociedade verdadeiramente justa e igualitária.

## AGRADECIMENTOS

*Um galo sozinho não tece uma manhã: ele precisará sempre de outros galos. De um que apanhe esse grito que ele e o lance a outro; de um outro galo que apanhe o grito de um galo antes e o lance a outro; e de outros galos que com muitos outros galos se cruzem os fios de sol de seus gritos de galo, para que a manhã, desde uma teia tênue, se vá tecendo, entre todos os galos.*

*João Cabral de Melo Neto*

Faço uso das palavras de João Cabral de Melo Neto para expressar meu sentimento de gratidão a todos àqueles que contribuíram direta ou indiretamente para que eu chegasse até aqui. Nesses pouco mais de dois anos foram inúmeros momentos de angústias, alegrias, cansaço, superação, amadurecimento, muitos quilômetros percorridos nas estradas conciliando o trabalho longe de casa com as aulas na UFPI e posteriormente as viagens aos campos de pesquisa, não foi fácil, mas foi transformador. Encerro essa etapa mais aguerrida e com sonhos maiores.

Apesar do processo de escrita ser solitário, sem as trocas diárias com todos aqueles que estiveram ao meu lado nesse período nada seria possível, pois “um galo sozinho não tece uma manhã”. A todos vocês a minha sincera gratidão!

À minha família por me possibilitar todo o suporte necessário para que eu concretizasse esse grande sonho. Aos meus pais Valmir e Lúcia, por acreditarem no valor da educação. As minhas irmãs Talita e Thamires, primeiras companheiras de estudo e aprendizado. E a minha sobrinha Clarice por ser um bálsamo em dias áridos.

Agradeço, o meu amor, amigo e companheiro, Bruno, por todo, incentivo, dedicação e apoio em todos os momentos dessa caminhada.

À minha orientadora, Professora Solange Teixeira, pela presença acolhedora e pela leveza e compromisso que conduziu todo o processo de aprendizado, que possibilitou que a construção dessa dissertação, mesmo com muitas curvas, fluísse de uma forma tranquila. Agradeço também pelos ensinamentos que ultrapassaram o terreno acadêmico, mostrando que a vida jamais será uma reta, e o que ela espera de nós parafraseando Guimarães Rosa, é coragem, minha gratidão por tudo!

Gratidão as docentes do Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas pela partilha de conhecimento e por serem exemplos de dedicação e compromisso profissional, em especial as Professoras Doutoras Guiomar Passos, Simone Guimarães, Maria Dalva Macedo e Maria do Rosário de Fátima e Silva, por contribuírem com o meu crescimento acadêmico.

Agradeço a Laiany, por toda dedicação, acolhimento e apoio destinados a mim e aos discentes do Programa.

Às Professoras Doutoras que participaram das bancas de qualificação e banca de defesa, Maria do Rosário de Fátima e Silva, Izabel Hérika Gomes Matias Cronemberger e Mauricéia Lígia Carneiro, obrigada pela leitura atenta e pelas importantes contribuições, que foram essenciais para o aprofundamento do meu estudo.

À 15ª Turma de Mestrado de Políticas Públicas, pelas parcerias, pelos momentos de alegria e pelos desafios que juntos enfrentamos enquanto compartilhamos esse sonho, em especial as amigas Líbia Mafra e Ana Cláudia pela amizade construída, leituras compartilhadas e apoio sempre que necessitei.

Aos amigos que sempre acreditaram no meu potencial e me acolheram com muito afeto, em especial a amiga Sâmia Luiza, por me incentivar a seguir os caminhos da pesquisa e a amiga Edilayne Ximenes pelas palavras de apoio e torcida a cada etapa vencida.

Aos gestores e profissionais que foram sujeitos dessa pesquisa, e que disponibilizaram o seu tempo em conversas e entrevistas, agradeço também pela acolhida em todas as minhas chegadas e partidas aos municípios estudados.

Agradeço infinitamente a Deus, minha fonte de fé, força e acalento!

Por fim, com muita gratidão e alegria, finalizo esse momento utilizando as palavras de José Saramago, que expressam a minha emoção ao encerrar esse ciclo: “A viagem não acaba nunca. Só os viajantes acabam. E mesmo estes podem prolongar-se em memória, em lembranças, em narrativa [...] É preciso recomeçar a viagem. Sempre.” Concluo esse percurso com os olhos fincados no horizonte. Que venham as próximas viagens!

**Gratidão!**

*A reta é uma curva que não sonha.*

*Manoel de Barros*

## RESUMO

O presente trabalho teve como objeto de estudo, a gestão e o trabalho em rede na Política de Assistência Social Brasileira. Objetivou-se com a pesquisa verificar como se caracteriza e materializa a gestão e o trabalho em rede na Política de Assistência Social nos municípios de médio porte do Estado do Piauí, especificamente as articulações na rede socioassistencial governamental entre seus dispositivos como CRAS e CREAS, analisando suas intencionalidades, seus limites e possibilidades, nos municípios de Piripiri e Floriano, no decorrer do período de 2015 - 2017. Para isso a pesquisa realizada foi de natureza descritiva e analítica, pois buscou descrever e analisar o fenômeno da gestão social e em redes na Política de Assistência Social e a sua materialização. No processo investigativo o objeto de estudo foi apreendido dentro da perspectiva do método histórico dialético de Marx. A partir de uma abordagem qualitativa e utilizando como instrumento de pesquisa entrevistas semiestruturadas, os profissionais e gestores que compõem a rede socioassistencial governamental dos municípios estudados foram ouvidos e expuseram as suas reflexões e posicionamentos. Depois de transcritos e submetidos à análise, esses dados foram categorizados e analisados à luz da discussão teórica dos principais estudiosos da temática, o conteúdo levantado foi ponderado por meio da análise de conteúdo. Sabendo-se que a gestão e o trabalho em rede surgiram como uma estratégia na modificação das estruturas administrativas, tornando-as mais democráticas e participativas e nesse sentido com a capacidade de solucionar de maneira mais efetiva as demandas dos usuários com características de totalidade, os resultados da pesquisa apontam que esse tipo de gestão ainda apresenta dificuldades de materialização nos municípios de médio porte do estado do Piauí, e as estratégias de gestão em redes não acontecem de maneira intencional, dirigida e planejada com esse fim, permanecendo ainda a hierarquia, a fragmentação e desalinhamento das ações. O desenvolvimento da estratégia da gestão e trabalho em rede nos municípios estudados encontram na sua materialização alguns obstáculos, entre eles: número reduzido de atividades de planejamento e avaliação, entraves no processo de referência e contrarreferência entre as proteções básica e especial, precarização dos vínculos e processo de trabalho, sobrecarga do âmbito municipal na execução e materialização da Política de Assistência, e especialmente o desmonte da Política de Assistência Social no contexto de avanço neoliberal e tempos de crise. Apesar disso, a estratégia de gestão e trabalho em rede com seus elementos de democratização e horizontalidade das ações, caracterizam-se de fato como um tipo de gestão que possibilita o desenvolvimento das Políticas Sociais, no entanto para isso se faz necessário articulação nas ações realizadas de maneira intencional (referência, contrarreferência, planejamento, execução, avaliação participativa), bem como o fortalecimento do processo de trabalho (educação permanente, formação de grupo de estudos, incentivo a produção científica), tais direcionamentos são fundamentais para a efetivação dessa estratégia, e por consequência a efetividade das ações da Política de Assistência na esfera municipal, terreno da execução das ações de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Política de Assistência Social. Gestão em Rede. Gestão Social. Rede Socioassistencial.

## ABSTRACT

The present paper had the management and the networking in the Policy of Brazilian Social Assistance as object of study. The objective of this research was to verify how management and work are characterized and materialize in the Social Assistance Policy in the medium-sized municipalities from Piauí, specifically the articulations in the governmental socio assistencial network between its devices such as CRAS and CREAS, analyzing the intentionalities, limits and possibilities, Piripiri and Floriano, during the period of 2015 - 2017. For this, the research was descriptive and analytical, because it sought to describe and analyze the phenomenon of social management and networks in the Social Assistance Policy and its materialization. In the investigative process the object of study was apprehended within the perspective of the dialectical historical method of Marx. Based on a qualitative approach and using semi-structured interviews as a research tool, the professionals and managers who make up the government social assistance network from the municipalities studied were heard and exposed their reflections and positions. After the data were transcribed and submitted to analysis, these data were categorized and analyzed in the light of the theoretical discussion of the main scholars of the subject, the content raised was weighted through content analysis. Knowing that management and networking have emerged as a strategy in the modification of administrative structures, making them more democratic and participative and in this sense with the capacity to more effectively solve the demands of users with characteristics of totality, the research results indicate that this type of management still presents difficulties of materialization in municipalities from Piauí, and network management strategies do not happen in an intentional way, directed and planned for this purpose, and the hierarchy, the fragmentation and misalignment of actions. The development of the strategy of management and networking in the municipalities studied finds in its materialization some obstacles, among them: reduced number of planning and evaluation activities, and especially the dismantling of Social Assistance Policy in the context of neoliberal advancement and times of crisis. Nevertheless, the strategy of management and networking with its elements of democratization and horizontality of actions are in fact characterized as a type of management that enables the development of Social Policies, however, this requires articulation in the intentional actions (reference, counter-referral, planning, execution, participatory evaluation), as well as the strengthening of the work process (permanent education, formation of a study group, encouraging scientific production), such directions are fundamental for the effectiveness of this strategy, and consequently the effectiveness of the actions of the Assistance Policy in the municipal sphere, local of the execution of the actions of public policies.

**Keywords:** Social Assistance Policy. Network Management. Social Management. Social Assistance Network.

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 01:</b> Perfil dos (as) entrevistados (as) quanto ao gênero dos.....	102
<b>Gráfico 02:</b> Perfil dos (as) entrevistados (as) quanto à cor declarada.....	103
<b>Gráfico 03:</b> Perfil dos (as) entrevistados (as) quanto a Faixa etária.....	103
<b>Gráfico 04:</b> Perfil dos (as) entrevistados (as) quanto ao grau de Escolaridade.....	104
<b>Gráfico 05:</b> Tempo dos (as) entrevistados (as) Trabalho na Política de Assistência Social.....	105

## **LISTA DE TABELAS**

<b>Tabela 01:</b> Rede Socioassistencial em Piripiri e Floriano.....	101
--	-----

## **LISTA DE SIGLAS**

APAE – Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais

CRAS - Centro de Referência da Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CAPs - Caixas de Aposentadoria e Pensão

CAPS – Centro de Atenção Psicossocial

CF- Constituição Federal

CEAS – Centro de Estudos e Ação Social

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CEP – Comitê de Ética e Pesquisa

CLT – Consolidação do Legislação Trabalhista

CNJ – Conselho Nacional de Justiça

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

CSU- Centro Social Urbano

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CRESAN- Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional

DF – Distrito Federal

ECA - Estatuto da Criança e do Adolescente

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMAS – Fundo Municipal da Assistência Social

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

FUNRURAL - Fundo de Assistência e Previdência do Trabalhador Rural

FNTSUAS- Forum Nacional de Trabalhadores e Trabalhadoras do SUAS

IAP- Institutos de Aposentadoria e Pensão

IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ID - Índice de Desenvolvimento

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

IGD – Índice de Gestão Descentralizada

IGDE- Índice de Gestão Descentralizada Estadual

IGDM – Índice de Gestão Descentralizada Municipal

IFPI- Instituto Federal do Piauí

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOPS - Lei Orgânica da Previdência Social

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

LBA - Lei Brasileira de Assistência Social

MARE - Ministério da Administração e Reforma do Estado

MC- Média Complexidade

MDSA - Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MDS - Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome

NOB - Norma Operacional Básica

ONG - Organização Não governamental

NASF - Núcleo de Apoio à Saúde da Família

PAIF- Serviço de Proteção Integral à família

PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PBF – Programa Bolsa Família

PEC – Proposta de Emenda Constitucional

PIB - Produto Interno Bruto

PSB - Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

OIT- Organização Internacional do Trabalho

ONG – Organização Não Governamental

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – *Organização da Sociedade Civil de Interesse Público*

RMA - Relatório Mensal de Atendimento

SUAS - Sistema Único da Assistência Social

SERSOM - Serviço Social do Município

SAM- Serviço de Assistência aos Menores

SCFV- Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SETAS- Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social

SGD – Sistema de Garantia de Direitos

UESPI- Universidade Federal do Piauí

UFPI- Universidade Federal do Piauí

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS</b> .....	26
2.1 Novas formas de intervenção do Estado nas expressões da “questão social”: política social no contexto capitalista.....	26
2.2 Políticas Sociais no Brasil e a trajetória da Assistência Social.....	35
2.2.1 Sistema de Proteção Social brasileiro: da gênese aos anos de 1980.....	35
2.2.2 Cenário de contrarreforma e seus reflexos na Política de Assistência Social brasileira: dos anos 1990 ao contexto atual.....	44
<b>3 A EMERGÊNCIA DA GESTÃO EM REDE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	55
3.1 As novas formas de gestão no Estado capitalista.....	55
3.2 A estratégia da rede como um novo modelo de gestão descentralizada das políticas públicas.....	59
3.2.1 A emergência da gestão descentralizada no contexto brasileiro.....	60
3.2.2 A gestão social como novo modelo administrativo das políticas públicas.....	64
3.3 Gestão em rede: um modelo de gestão descentralizada.....	73
3.3.1 Conceituação e tipologia das redes.....	73
3.3.2 A gestão em rede.....	75
<b>4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E A GESTÃO E TRABALHO EM REDE</b> .....	78
4.1 A descentralização da Política de Assistência Social Brasileira: a experiência da gestão em rede.....	78
4.1.1 A Política Nacional de Assistência Social (PNAS): novos princípios da gestão e proteção social.....	78
4.2 A materialização da estratégia da rede na Política de Assistência Social: uma análise da categoria rede nas legislações .....	84
4.3 A municipalização da Assistência Social e a rede socioassistencial governamental: análise da dinâmica do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).....	87
4.4 Desafios e entraves na concretização da gestão e do trabalho articulado em rede na Política de Assistência Social.....	94
<b>5 ANÁLISE DA REDE SOCIOASSISTENCIAL GOVERNAMENTAL DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DO PIAUÍ</b> .....	97
5.1 Sobre a Pesquisa de campo e a organização dos dados.....	98

<b>5.2 Cenário da pesquisa e perfil dos entrevistados em Piripiri e Floriano</b> .....	99
5.2.1 Dados e inferências sobre Piripiri e Floriano, e a rede municipal socioassistencial governamental.....	99
5.2.2 Perfil dos entrevistados .....	101
<b>5.3 As compreensões, processos de concreção, obstáculos e proposições para garantir a efetividade da articulação em rede socioassistencial governamental:</b> as impressões a partir dos discursos dos gestores e profissionais que compõe a equipe técnica.....	105
5.3.1 Compreensão de gestão social e gestão/trabalho em rede.....	105
5.3.2 Estratégias que materializam a perspectiva de gestão em rede: encaminhamentos, planejamento e avaliação.....	108
5.3.3 O papel dos gestores na efetivação da gestão em rede.....	120
5.3.4 As intervenções dos profissionais dos CRAS/CREAS na efetivação do trabalho em rede no âmbito municipal.....	122
5.3.5 Desafios e possibilidades da efetivação da estratégia de gestão e trabalho em rede para os entrevistados.....	131
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	148
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	154
<b>APÊNDICE A</b> .....	165
<b>APENDICE B</b> .....	167
<b>ANEXO 01</b> .....	169

## 1 INTRODUÇÃO

O fenômeno da gestão descentralizada por meio de redes é recente, no entanto, nas últimas décadas, expandiu-se de forma acelerada, tornando-se “emergencial” tanto nos discursos de gestores como nas novas legislações promulgadas, análise de teóricos e prática profissional. Para Teixeira (2002), tal fenômeno apresenta-se em diferentes campos, manifestando-se na existência de redes empresariais, redes de políticas, redes de movimentos sociais, redes de apoio informais.

No que se refere à gestão em rede no contexto estatal, Castells (1999) caracteriza as novas formas organizacionais do Estado, inspiradas nos sistemas empresariais e favorecidas pela nova dinâmica mundial de globalização, mundialização dos capitais e declínio dos Estados-nação, como o “O Estado-rede”, uma estratégia para responder ao desafio de aumentar a operatividade e recuperar a legitimidade; ao Estado caberia coordenar os diferentes níveis institucionais e ações dos múltiplos atores e instituições envolvidos na prestação de serviços. A efetivação dessa nova atuação estatal se daria por intermédio da gestão em rede.

Por consequência, no âmbito das políticas sociais, sob a justificativa de melhorar a eficácia dessas frente ao contexto de crise e como alternativa à “ineficiência” do Estado, fortaleceu-se a necessidade do trabalho através de redes e parcerias entre o Estado e a sociedade civil, o Estado e o Mercado, e entre o Estado e os outros entes governamentais (descentralização política e municipalização dos serviços) e com outros poderes estatais. Este novo modelo de bem-estar social, que prevê a parceria entre público e privado, é conceituado por Pereira (2010) como um pluralismo de bem-estar social<sup>1</sup>. Para a autora, trata-se de uma estratégia de esvaziamento da política social como direito à cidadania.

No contexto brasileiro, no que se refere às políticas sociais, em especial à Política de Assistência Social, as ações desenvolvidas, legislações e orientações da política estão permeadas e condicionadas ao trabalho em rede. Na política de Assistência Social, essa lógica se concretiza pela centralidade da família e na organização da rede socioassistencial, uma descentralização nos moldes neoliberais.

A Assistência Social Brasileira, a partir da Constituição Federal, recebe o status de política pública, legitimando-se como direito social. Agora, com o caráter de política, passa a constituir-se em um dos tripés da Seguridade Social juntamente com os outros dois: Saúde e

---

<sup>1</sup> “O pluralismo de bem-estar, difundido como uma modalidade de proteção social plural ou mista, porém não publica, em substituição as políticas do Estado de bem estar ( Estado Social)” (VIANA, 2007, p.08).

Previdência Social. No entanto, é a partir da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) que a Política de Assistência Social passa a se solidificar como política social, garantidora de direitos.

Beretta e Martins (2004) ressaltam que as prerrogativas da Constituição Federal de 1988 e a normatização das ações sociais, a partir de 1993, com a promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), redesenharam o sistema de gestão pública e de proteção social brasileiro no que se refere à descentralização política e administrativa das políticas sociais, iniciando uma grande discussão acerca da atuação e da natureza do Estado (BERETTA; MARTINS, 2004, p. 65).

Diante desse marco legal, Sposati (2004) define duas direções para a organização da Política de Assistência Social brasileira: a conservadora e a da perspectiva do direito e da cidadania. Sob o viés da direção conservadora, a assistência social pauta-se na fragmentação, focalização, baseada na filantropia, sem desenvolver uma rede de atendimento socioassistencial. Contrapondo-se a essa definição conservadora, o outro direcionamento é a assistência social na perspectiva do direito, expresso no princípio constitucional do direito socioassistencial, ou seja, [...] na universalização do direito à proteção social fundado na cidadania, abandonando ideias tutelares e subalternas, que (sub) identificam brasileiros como carentes necessitados, [...] discriminando-os e apartando-os do reconhecimento como “ser de direito” (SPOSATI, 2004, p. 172).

Com as demais legislações, Política Nacional de Assistência Social (2004), Norma Operacional Básica (NOB) e Sistema Único de Assistência Social (SUAS) vão se firmando e avançando a política na condição de direitos. Por esse ângulo, os avanços nas legislações legitimam a perspectiva de um novo tipo de gestão, uma gestão mais participativa e descentralizada, propondo serviços socioassistenciais que possam ser acessados no próprio território e a construção de uma rede interligada desses serviços, denominada rede socioassistencial, “o que vários autores consideram como maior avanço presente no SUAS é a instauração, em todo o território brasileiro, de um regime geral de gestão da política de assistência social, com a perspectiva de responder a um direito de cidadania” (PEREIRA, 1996, p. 69)

A política de Assistência Social adota esse modelo no seu desenho normativo, expresso no que denomina de rede socioassistencial e ao elencar as instituições (governamentais e não governamentais) que compõem o SUAS, materializando as ações da política por meio da rede socioassistencial.

Destarte, considerando os diferentes tipos de desproteção, a rede socioassistencial deve ser articulada por proteções, entre os tipos de segurança, mediante seus serviços. A proteção básica se propõe a “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005, p. 33), atuando através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de três formas: protetiva, preventiva e proativa.

A proteção social especializada tem, como instituição de suporte, os Centros Especializados em Assistência Social (CREAS). De acordo com as Orientações Técnicas (BRASIL, 2011), o centro é de caráter especializado e tem como principal objetivo a reconstrução de vínculos familiares.

Essas proteções são compostas de inúmeros serviços, alguns de execução exclusiva do Estado e outros podem ser executados por toda a rede. A gestão em rede também administra essas articulações entre as proteções e entre as organizações de assistência social, diferentes atores e instituições que se unem por um objetivo comum, a materialização da política.

O Estado, mediante o órgão gestor municipal, teria a função de coordenar a rede, capacitar, realizar encontros presenciais, manter e circular informações, criar rotina de ações integradas, dentre outras, sendo os CRAS a porta de entrada no sistema, e o CREAS a instituição referenciada para situações de rompimento de vínculos e violação de direitos (BRASIL, 2011).

Diante disto, a partir da definição de rede socioassistencial como sendo “um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços e programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão, sob a hierarquia de básica e especial e, ainda, por nível de complexidade” (BRASIL, 2004, p. 40). A presente pesquisa teve como objeto de estudo a gestão e o trabalho em rede na Política de Assistência Social dos municípios de médio porte do Estado do Piauí, objetivando-se a analisar a rede socioassistencial governamental como materialização da Política de Assistência Social e a perspectiva da gestão e trabalho em rede como estratégia de gestão na PNAS 2004, verificando sua articulação, seus limites e possibilidades, mais especificamente nos cenários dos municípios de médio porte do Estado do Piauí: Piripiri e Floriano.

Assim, o estudo se propôs a analisar como se dão as articulações na rede socioassistencial governamental, especialmente as articulações na rede socioassistencial governamental entre seus dispositivos, como CRAS e CREAS, verificando se estão de acordo com os preceitos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

Para tanto, os seguintes objetivos específicos foram delineados: examinar a concepção de rede presente nas legislações e nos documentos oficiais da Assistência Social, bem como junto aos gestores e técnicos dos municípios pesquisados; verificar, junto aos gestores e profissionais, as estratégias utilizadas para a efetivação da estratégia do trabalho articulado em rede na Política de Assistência Social; analisar as articulações estabelecidas entre os sujeitos que compõem a rede socioassistencial governamental; detectar de que forma acontece a referência e a contrarreferência na rede socioassistencial governamental entre proteção social básica e proteção social especial na amostra analisada; identificar, junto aos gestores e profissionais dos municípios, os entraves, potencialidades e desafios das ações realizadas na rede socioassistencial.

A pesquisa realizada se caracterizou como de natureza descritiva e analítica, pois buscou descrever e analisar o fenômeno da gestão e trabalho em rede na Política de Assistência Social e a sua materialização. Na conjuntura marcada pela crise do capital, desmonte de direitos e crescente retração do Estado, a gestão pública em rede vem se constituindo em uma estratégia que, de um lado, garante descentralização, participação social, relações democráticas e horizontais entre os atores e instituições e, de outro lado, a legitimidade da divisão de responsabilidades na execução da política pública com esses atores, constituindo-se um novo modelo de gerir e construir políticas públicas, em parcerias, um mix público/privado ou pluralismo de bem-estar social.

Neste sentido, o objeto estudado se insere em um contexto contraditório, o esforço de pesquisa analisou uma realidade dinâmica, dentro de um contexto social permeado de complexidades, possibilitando a reflexão sobre a realidade. Partindo dessa compreensão, o processo investigativo e o objeto de estudo foram apreendidos dentro da perspectiva do método histórico dialético como área de produção de conhecimento, e terá, no pensamento de Marx, suporte metodológico e teórico relevante.

Montaño (2013) afirma que, de acordo com Marx, o conhecimento é um processo intelectual, mas inserido e partindo necessariamente do real. Para ele, o objeto da pesquisa tem uma existência que não depende do sujeito para existir, tendo o pesquisador o objetivo de ir além da aparência fenomênica, imediata e empírica da realidade, para apreender sua essência, ou seja, sua estrutura e dinâmica.

A dialética como método de conhecimento possibilitou uma visão de totalidade, assim, ao utilizar a visão dialética de analisar o mundo, partiu-se do particular para interpretar o universal, da realidade específica de cada município frente às normatizações e alinhamento propostos pela legislação federal, em determinados momentos, para o entendimento foi

possível realizar o caminho inverso. Para Marx, não se constrói um objeto, mas reconstrói o processo do objeto historicamente dado.

Portanto, a pesquisa em pauta teve como base principal a abordagem qualitativa, pois se preocupa com uma realidade social multidimensional e complexa, atentando em analisar como as ações ocorrem, levando em consideração as perspectivas de todos os sujeitos (gestores, profissionais e usuários) que integram a rede socioassistencial. Tal realidade não pode ser assimilada apenas por abordagens quantitativas.

Segundo Minayo (2008), a abordagem qualitativa visa compreender a lógica interna de grupos, instituições e atores quanto a valores culturais e representações sobre sua história e temas específicos; relações entre indivíduos, instituições e movimentos sociais; processos históricos e de implementação de políticas públicas e sociais.

Isso posto, tencionando alcançar os objetivos propostos nesta pesquisa, realizei um estudo exploratório dos tipos: bibliográfico, documental e de campo. No tocante à pesquisa bibliográfica, apreendeu-se, na produção acadêmica e técnica, utilizando como suporte autores que são referências na problematização, análise e discussão das principais categorias abordadas, gestão social, gestão em rede, política social, a Política de Assistência Social no Brasil e a rede de proteção social básica e especial, o trabalho através da rede socioassistencial.

A análise documental das legislações é bastante relevante na perspectiva de preparação da investigação. Segundo Minayo (2001), é necessário decidir que documentos listar e de que tipo: escritos, visuais, audiovisuais e outros. A análise documental é semelhante à pesquisa bibliográfica, contudo, essa análise vale-se de matérias que não receberam ainda um tratamento analítico, trata-se de documentos, relatórios e fichas que se relacionam ao objeto estudado, ou aos sujeitos e instituições nas quais a pesquisa será realizada.

Assim, a pesquisa documental se deteve na análise dos documentos oficiais: PNAS (2004), NOB/SUAS (2005), orientações técnicas do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) sobre o CRAS, Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), CREAS e Serviço de Proteção e Atendimento Especializado Integral à Família (PAEFI), dentre outros, bem como dos planejamentos e dos relatórios produzidos a partir do trabalho realizado pela gestão municipal e equipe técnica de referência, no que se refere ao trabalho de redes, fazendo uma comparação dos objetivos e das metas estabelecidos pelo MDS e dos objetivos e das metas perseguidos em âmbito local.

No entanto os documentos identificados nas instituições estudadas foram considerados incipientes, apenas em um dos campos de pesquisa foi possível o acesso aos documentos

(relatórios), entretanto os mesmos possuíam apenas dados quantitativos e preenchidos de forma resumida, entretanto ausência de documentação também possibilitou a construção de inferências no momento das análises da pesquisa.

No que se refere à pesquisa de campo, Gil (2002) ressalta que “é desenvolvida por meio de observações e entrevistas com informantes para captar suas explicações e interpretações do que ocorre no grupo. É enfatizada a importância de o pesquisador ter tido, ele mesmo, experiência direta com a situação de estudo” (GIL, 2002, p. 53).

Visto isso, a amostragem proposta pela presente pesquisa caracterizou-se como não probabilística e de escolha intencional, é aquela em que a seleção dos elementos da população para compor a amostra depende, ao menos em parte, do julgamento do pesquisador ou do entrevistador no campo (BARROS; LEHFELD, 2000), pois a preocupação não é apenas quantificar. Contudo, para que a análise realizada atinja os objetivos propostos é necessário realizar a escuta de um número representativo de sujeitos, para fazer algumas generalizações e apreender a dinamicidade do trabalho em rede.

O estudo teve como campo de pesquisa os municípios de médio porte do Estado do Piauí. Assim, buscando garantir uma representatividade e as especificidades das regiões, utilizou-se como critério de seleção a escolha de um município da região sul do estado e outro da região norte. Nesse sentido, a pesquisa de campo proposta teve como cenário macro dois municípios de médio porte do Piauí, são eles: Piriipiri e Floriano.

No tocante ao cenário micro, a pesquisa de campo foi desenvolvida nas instituições que formam a rede socioassistencial governamental dos municípios citados, especificamente, no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), e também nos órgãos que concentram a gestão da Política Municipal de Assistência Social: Secretarias Municipais e Gerências Municipais. Cada município analisado possui um CREAS e dois CRAS. Foi utilizado, como critério de escolha de amostragem, no que se refere aos CRAS, aqueles que possuíam um maior fluxo de demandas e atendessem um maior número de usuários.

Para melhor entendimento, foi delimitado, também, um tempo e espaço de pesquisa; foram analisados os planejamentos e relatórios produzidos em âmbito municipal, no período de 2015 a 2016, e as entrevistas com os sujeitos participantes foram realizadas no ano de 2017.

No que se refere aos depoimentos dos sujeitos que compõem a rede, para a maior apreensão dos relatos, foram utilizados, como instrumentos de coleta de informações e discursos, as entrevistas individuais do tipo semiestruturada, utilizando roteiro guia (em

Apêndice A e Apêndice B), já que esse instrumento aberto permite que outros questionamentos que venham a surgir no decorrer do processo de entrevistas sejam considerados.

A entrevista do tipo semiestruturada possui como característica a condução de um roteiro de caráter aberto, no qual o entrevistado responde às perguntas dentro de sua concepção (GIL, 2010), podendo incluir novas dimensões. As entrevistas foram realizadas de forma individual, cabendo ressaltar que para Bauer e Gaskell (2002), “toda pesquisa com entrevistas é um processo social, uma interação ou um empreendimento cooperativo, em que as palavras são o meio principal de trocas” (BAUER; GASKELL, 2002, p. 73).

Todo processo de pesquisa foi registrado em diário de campo, de modo que o processo de coleta de dados pudesse garantir uma análise crítica e de reflexão. Whitaker (2002, p. 124) enfatiza, em relação ao diário de campo, que “[...] nossa experiência demonstra que o diálogo entre o observador e a realidade observada se amplia e se aprofunda quando o pesquisador se obriga a melhor percepção possível, para melhor poder registrar”.

Durante as visitas aos campos de pesquisa, fez-se o uso da técnica de observação, na tentativa de observar a dinâmica das instituições e as intervenções dos profissionais dos serviços, o que possibilitou uma apreciação de como o processo de articulação e os encaminhamentos dos usuários aconteciam/aconteceram de fato. Ludke e André (1986, p. 25) descrevem que “para que se torne um instrumento válido e fidedigno de investigação científica, a observação precisa ser, antes de tudo, controlada e sistemática. Isso implica a existência de um planejamento cuidadoso do trabalho e uma preparação rigorosa do observador”. A observação permite, também, a detecção e obtenção de informações por vezes não apreendidas por outros métodos.

Após a construção de informações, por meio dos instrumentos citados, o conteúdo levantado foi ponderado por meio da análise de conteúdo. A exploração do material consistiu numa etapa importante, porque vai possibilitar ou não a riqueza das interpretações e inferências. Esta fase caracterizou-se por descrição analítica, na qual o material coletado foi submetido a um estudo aprofundado, orientado pelos pressupostos e referenciais teóricos, realizada (descrição analítica) por meio da análise de conteúdo. Dessa forma, a codificação, a classificação e a categorização foram base para essa fase (BARDIN, 2006).

Após a análise do conteúdo das informações colhidas, a presente autora produziu um quadro, tendo como base as falas dos entrevistados, que permitiu organizar as ideias, categorizando conforme os aspectos comuns e as diferenciações, para depois realizar uma

reflexão aprofundada, já que como afirma Franco (2008), “a criação de categorias é um ponto crucial da análise de conteúdo” (FRANCO, 2008, p. 59).

O material coletado através de observações, e das entrevistas, levou em consideração as questões éticas de uma pesquisa. Os sujeitos que aceitaram fazer parte da pesquisa, o fizeram por meio de documentação de autorização, por intermédio da assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), como apontado pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP). O projeto de pesquisa foi cadastrado na Plataforma Brasil e submetido ao CEP que emitiu parecer favorável N° 69345517.0.0000.5214.

Inicialmente, a presente pesquisa de campo se propôs a realizar entrevistas com 18 sujeitos de pesquisa, sendo 09 sujeitos em cada município: 01 gestor (a) municipal da Política de Assistência Social, 01 gestor (a) municipal da Proteção Social Básica, 01 gestor (a) municipal da Proteção Social Especial, 01 coordenador (a) de CRAS e 01 coordenador (a) do CREAS, bem como representantes da equipe técnica: 02 profissionais de nível superior (com formação superior distinta) do CRAS e 02 profissionais de nível superior (com formação superior distinta) do CREAS.

No entanto, devido a algumas intercorrências com os entrevistados, sendo importante ressaltar que a pesquisa foi realizada em municípios distantes da capital, Teresina, as idas aos municípios foram previamente programadas, entretanto, ao chegar ao campo de pesquisa, encontramos equipes reduzidas e alguns dos profissionais e gestores que iriam ser entrevistados estavam em atividades externas, atividades pessoais. Em um dos municípios pesquisados, quase 80% da equipe foi demitida, via ordem judicial, com a justificativa de vínculos não legais, contribuindo assim para o impedimento da efetivação da proposta inicial.

Assim, foram entrevistados 13 sujeitos, sendo, no município de Piri-piri: 01 gestor (a) municipal da Política de Assistência Social, 01 gestor (a) municipal da Proteção Social Básica e Especial, 01 coordenador (a) de CREAS, 01 profissional de nível superior do CREAS, 01 coordenador (a) do CRAS, 02 profissionais de nível superior (com formação superior distinta) do CRAS. Em Floriano, foram entrevistados: 01 gestor (a) municipal da Política de Assistência Social, 01 coordenador (a) do CRAS, 01 profissional de nível superior do CRAS, 01 coordenador (a) do CREAS, 02 profissionais de nível superior (com formação superior distinta) do CREAS.

O interesse pela temática decorreu da relação estabelecida, enquanto pesquisadora, cuja trajetória profissional foi desenvolvida especificamente na Política de Assistência Social, trabalhando em instituições que integram o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), desde a primeira inserção no mercado de trabalho, são nove anos desenvolvendo atividades

profissionais nessa área, iniciando em 2009, como primeira experiência de trabalho no município de Viçosa no Ceará, vivenciando a experiência profissional na Política de Assistência Social ainda nos municípios: Piracuruca e Angical do Piauí, localizados no estado do Piauí.

O presente estudo, portanto, teve sua construção motivada a partir das vivências profissionais e da percepção da necessidade do debate teórico mais aprofundado, na tentativa de contribuir para uma prática profissional mais adequada e possibilitar a dissolução das inconsistências. É importante ressaltar que a pesquisadora durante a realização da pesquisa desenvolveu atividades profissionais no Centro de Referência em Assistência Social localizado no município de Angical do Piauí.

A pesquisa teve como determinante principal, também, o fato de as discussões em torno da temática serem ainda recentes no espaço acadêmico, sendo importante a produção de estudos que contribuam para um maior entendimento sobre as novas formas de gestão descentralizada, especificamente a gestão social e o trabalho em redes no contexto da Política de Assistência Social brasileira.

O estudo assinala-se como uma pesquisa que tem relevância científica, pois versa sobre um tema que vem ganhando grande repercussão no meio acadêmico nos últimos anos, e foca-se em uma direção pouco abordada, que é o resultado alcançado pela gestão em redes e a análise da rede socioassistencial, como a materialização da Política de Assistência Social. Cabe ressaltar que existe uma quantidade reduzida de referências teóricas que discutem essa temática.

No que diz respeito à relevância social, a pesquisa pode contribuir com o processo de gestão da Política de Assistência Social, bem como a dinâmica de trabalho dos profissionais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), refletindo também na perspectiva de garantir aos usuários serviços públicos de qualidade e garantia de direitos.

Destarte, para melhor entendimento, o presente estudo foi estruturado em cinco partes: Introdução, quatro capítulos e as Considerações Finais. Na Introdução apresenta-se de maneira sucinta o objeto da pesquisa, situando inicialmente a discussão realizada, expõe-se também os objetivos e o percurso metodológico realizado.

O primeiro capítulo, **A trajetória da Assistência Social no contexto das Políticas Sociais**, aborda o curso do desenvolvimento das políticas sociais, em contexto mais geral, trazendo também a discussão em torno das novas formas da intervenção estatal nas expressões da Questão Social e a política social no contexto capitalista e posteriormente apresenta-se de maneira sucinta a trajetória da política de Assistência Social no Brasil.

O segundo capítulo, **A emergência da gestão em rede no contexto das políticas públicas**, traz uma contextualização dos elementos que impuseram a emergência da gestão social e em rede, bem como os conceitos em torno dessa discussão e as estratégias dessa nova forma de gestão.

O terceiro capítulo, **A política de Assistência Social brasileira e a gestão e trabalho em rede**, realiza uma discussão acerca dos elementos da gestão e trabalho em redes presentes no contexto da Política de Assistência Social atual, a PNAS/2004, para isso, fez-se uso das normatizações e tipificações da Política frente à argumentação de trabalho em rede.

O quarto capítulo, **Análise da rede socioassistencial governamental dos municípios de médio porte do Piauí**, analisa os elementos da gestão e trabalho em rede, bem como a materialização da rede socioassistencial governamental, a partir dos discursos dos gestores da Política Municipal de Assistência e dos técnicos de referência dos CRAS e CREAS, apresentando os resultados da pesquisa (processos de concreção, obstáculos, estratégias, desafios, proposições para garantir a efetividade da rede socioassistencial governamental).

Por fim, o estudo apresenta as considerações finais, relacionando o esforço teórico realizado com as inferências da pesquisadora, apresentando os direcionamentos da pesquisa. Cabe ressaltar, que pretende-se retornar aos municípios estudados para compartilhar o material elaborado, tanto com os gestores municipais e as equipes que executam as ações da Política de Assistência, como aos demais sujeitos que compõe a rede socioassistencial dos municípios e a sociedade em geral.

## 2 A TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

O objeto de estudo desta pesquisa concerne na gestão e o trabalho em rede na Política de Assistência Social, especificamente a rede socioassistencial governamental dos municípios de médio porte. Todavia, para compreender as contradições que perpassam não apenas a esta proposta de gestão e de intervenção das equipes interdisciplinares, mas da própria política, é fundamental situá-la no seu percurso histórico e como ela se inclui no sistema de proteção social brasileiro e os rebatimentos e limites do atual contexto de contrarreformas.

Para atingir esse objetivo e compreender as particularidades brasileiras, neste capítulo abordaremos primeiramente a discussão das políticas sociais, em contexto mais geral, abordando argumentações em torno das novas formas da intervenção estatal nas expressões da Questão Social e a política social no contexto capitalista e posteriormente apresenta-se de maneira sucinta a trajetória da política de Assistência Social no Brasil.

### 2.1 Novas formas de intervenção do Estado nas expressões da “questão social”: política social no contexto capitalista

Netto (2001) aponta que no terceiro decênio do século XIX, a expressão “questão social” começa a ser utilizada por teóricos e pensadores. Para o autor, a expressão surge para explicar o fenômeno do pauperismo inglês ocasionado pela constituição da industrialização no país. Origina-se nas transformações econômicas, sociais e políticas advindas da Revolução Industrial, nessa circunstância, “pela primeira vez na história registrada, a pobreza crescia na razão direta em que aumentava a capacidade social de produzir riquezas” (NETTO, 2001, p. 42).

Por questão social entende-se que:

[...] é o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs ao mundo no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ está fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho (CERQUEIRA FILHO, 1982, p. 21).

Com a análise proposta por Marx (1985) em “O Capital”, a teorização em torno da expressão “questão social” se adensa e a reflexão marxiana permite compreendê-la levando em consideração suas causas de forma complexa, como a categoria exige, colocando em relevo a análise das suas expressões.

Nesse sentido, Netto (2001) aponta que:

O desenvolvimento capitalista produz, compulsoriamente, a ‘questão social’ – diferentes estágios capitalistas produzem diferentes manifestações da ‘questão social’; esta não é uma sequela adjetiva ou transitória do regime do capital; sua existência e suas manifestações são indissociáveis da dinâmica específica do capital tornado potência social dominante. A questão social é constitutiva do desenvolvimento do capitalismo. Não se suprime a primeira conservando o segundo (NETTO, 2001, p. 45).

No cenário de capital mundializado, as expressões da questão social se robustecem, “[...] o desemprego é apenas a manifestação mais visível de uma transformação profunda da conjuntura do emprego” (CASTEL, 2002, p. 514). Outros processos cruéis são frutos dos rebatimentos dessa condição: precarização do trabalho, perda de direitos trabalhistas e sociais, terceirização, exclusão social, violência, pobreza extrema, discriminação, entre outros.

Telles (1996) corrobora com Castel (1995), quando reflete que “[...] a questão social é a aporia das sociedades modernas que põe em foco a disjunção entre a lógica do mercado e a dinâmica societária”. Pode-se afirmar que essa aporia, nesse prisma capitalista, apresenta-se por meio da precarização do modo de vida, por meio das terceirizações, do desemprego estrutural e da exclusão social e das estratégias precárias de sobrevivência.

Iamamoto (2010) afirma que nessa conjuntura, o “Estado tem o papel-chave de sustentar a estrutura de classes e as relações de produção” (IAMAMATO, 2010, p. 120). Notadamente no final do século XIX, e posteriormente, no século XX, o Estado assume uma versão intervencionista na vida econômica, social e política, especialmente no capitalismo ocidental, intervindo sobre as expressões da questão social e para atender as demandas do capital, mediante políticas públicas.

As políticas sociais são um gênero das políticas públicas. São definidas como políticas que visam o bem-estar social e geram proteção social na condição de direitos de cidadania. Entretanto, elas são contraditórias, por serem ações de um Estado capitalista que atende prioritariamente aos interesses do capital, mas que por buscar legitimidade para o sistema e pressionado pelas forças populares e dos trabalhadores atendem algumas de suas demandas sociais, via políticas sociais.

Faleiros (2000, p. 46), analisa essa contradição na qual as políticas sociais se inserem afirmando que,

as políticas sociais conduzidas pelo Estado capitalista representam um resultado da relação e do complexo desenvolvimento das forças produtivas e das forças sociais. Elas são o resultado das lutas de classes e ao mesmo tempo contribuem para a reprodução das classes sociais.

Todavia, as políticas sociais não são a face perversa da dominação, nem os reinos das conquistas dos trabalhadores são exatamente a sua face contraditória, assim aponta o autor:

as políticas sociais do Estado não são instrumentos de realização de um bem-estar abstrato, não são medidas boas em si mesmas, como soem apresentá-las os representantes das classes dominantes e os tecnocratas estatais. Não são também, medidas más em si mesmas, como alguns apologetas de esquerda soem em dizer, afirmando que as políticas sociais são instrumentos de manipulação e de pura escamoteação da realidade de exploração da classe operária (FALEIROS, 2000, p. 60).

A revolução industrial, além do desenvolvimento econômico traz ademais consequências como: crescimento da urbanização, aumento do desemprego e dos sobrantes, da taxa de nascimentos, das epidemias pelas péssimas condições de vida e trabalho, fortalecimento de movimentos sindicais e de trabalhadores e o grande conflito capital x trabalho.

O período que vai do século XIX até o início do século XX, especificamente no final dos anos de 1920 é caracterizado pela influência do liberalismo, ou seja, o mercado como regulador das relações sociais. Netto e Braz (2011) discorrem sobre a atuação do Estado no capitalismo concorrencial,

O essencial das funções do Estado burguês restringe-se às tarefas repressivas: cabia-lhe assegurar o que podemos chamar de condições externas para a acumulação capitalista – a manutenção da propriedade privada e da “ordem pública”[...]. Tratava-se do Estado reivindicado pela teoria liberal [...] ao assegurar as condições externas para a acumulação capitalista, o Estado intervinha no exclusivo interesse do capital. (NETTO; BRAZ, p.184, 2011).

O Estado liberal caracteriza-se pela não intervenção na vida dos indivíduos, seu papel principal está relacionado no fornecimento das bases legais para que o mercado funcione da forma mais efetiva possível. Ou seja, ao Estado liberal cabe intervir apenas sobre aqueles indivíduos que não são força ativa de trabalho e dessa forma não contribuirão e não gerarão lucros, deste modo não podem ser regulados pelo mercado. Apenas essa parcela da população recebe proteção do Estado, são eles: crianças, idosos e deficientes, de forma esporádica, pontual e assistemática.

Assim, cada sujeito é responsável pela sua autoproteção, cada um se responsabiliza pela situação social em que está inscrito, e apenas pelos seus próprios méritos individuais e esforços poderá superar as situações de vulnerabilidade. Aqueles que não conseguem sobressair via esforço individual e solicita apoio estatal é caracterizado frente à ótica liberal como um sujeito incapaz, chegando até mesmo a serem estigmatizados com o status de “vagabundos”.

No que se refere à classe trabalhadora e os movimentos operários, no período anteriormente citado, eram colocados na condição de invisibilidade, apenas ações de repressão eram destinadas aos trabalhadores. As ações preliminares das políticas sociais estabelecidas pelo Estado nesse período são de caráter pontual, como citado acima, apenas para aqueles sujeitos que não poderiam ser regulados pelo mercado.

A generalização das políticas sociais situa-se na transição do capitalismo concorrencial para o capitalismo monopolista<sup>2</sup>, especificamente na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial. Surgem incrustadas no cenário contraditório do sistema capitalista; de um lado, as organizações do movimento operário no século XIX; o outro lado, o avanço do capitalismo e seu projeto de constituir-se em sistema hegemônico.

Em um segundo momento, a partir dos anos de 1930, ainda de certa forma inspirado pelas ideias liberais, e também por um modelo de proteção social com características contributivas, surgem às primeiras políticas com características de “seguridade social”, inauguradas pelo modelo bismarckiano<sup>3</sup>, que surge na Alemanha em 1883, implementado pelo chanceler alemão Otton Von Bismarck, as quais se caracterizam pela concessão de benefícios aos trabalhadores cujo acesso é condicionado por uma contribuição anterior.

Boschetti (2003) assevera que,

No modelo bismarckiano, o financiamento decorre da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários, cuja gestão é organizada em caixas geridos pelo Estado com participação dos contribuintes, de modo que esse modelo serviu de referência para os regimes de previdência pública, implementados em vários países no mundo, inclusive no Brasil (BOSCHETTI, 2003, p.35).

A ação protetiva permanece vinculada ao trabalho, como uma forma de responder às pressões dos movimentos operários em torno das inseguranças (velhice, doenças, desemprego, invalidez) e ao mesmo tempo desmobilizar tais movimentos de trabalhadores.

---

<sup>2</sup> Na segunda metade do século XIX, especialmente na sequência imediata da grande crise de 1873 [...] as tendências que já conhecemos, à concentração e à centralização, confluíram na criação dos modernos monopólios. [...] O aparecimento, em menos de trinta anos, de grupos capitalistas nacionais controlando ramos industriais inteiros, empregando enormes contingentes de trabalhadores e influenciando decisivamente nas economias nacionais alterou de modo extraordinário a dinâmica econômica. [...] o grande capital – a partir daí geralmente conhecido como capital monopolista –, firmemente estabelecido na produção industrial, se constituía como a coluna vertebral da economia capitalista [...] (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.187-188).

<sup>3</sup> O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados (BOSCHETTI, 2003, p.3)

No entanto, no cenário caótico de pós-guerra, crise econômica e crise capitalista, pressão dos movimentos sociais e fortalecimento do ideário socialista, a proteção social foi assumida pelo Estado (e reconhecida pela sociedade) como função legal e legítima, que se institucionalizou e tomou formas concretas através das políticas de caráter social. Assim, nesse quadro o Estado materializa suas ações como organizador, produtor, gestor e normatizador da proteção social. Tornou-se necessário a emergência de um novo padrão de regulação social do capitalismo monopolista, uma proteção social de cunho universal e que agregasse também estratégias econômicas para atenuar o cenário de arrefecimento das expressões da questão social e da crise econômica.

Para Nogueira (2001), tal emergência de uma nova estratégia de proteção social acontece devido a algumas situações, são elas:

seja porque os assalariados, reunidos em torno de interesses coletivos, impuseram a sua participação no mercado de trabalho; seja porque o caráter cíclico da produção tornou necessária uma proteção mínima ao desemprego; ou pela contribuição que o novo modo de regulação oferece em termos de benefícios ou vantagens para o aumento da taxas de acumulação, minorando os efeitos ou reduzindo a instabilidade das crises cíclicas do capital (NOGUEIRA, 2001, p. 92).

Neste sentido, novas estratégias precisam ser inauguradas para responder aos movimentos operários e às necessidades dos trabalhadores, e também auxiliar na redução dos conflitos e quebras econômicas ocasionadas pelas crises do capital. O Estado necessita dar respostas a duas classes antagônicas: capitalistas e trabalhadores. Nogueira (2001), utilizando as interpretações de O'Connor (1977) para analisar as novas funções do Estado Capitalista, afirma que as análises do autor concluem que,

O Estado capitalista tenta desempenhar as suas duas funções básicas que, via de regra, são paradoxais. Ou seja, manter um processo contínuo de acumulação do capital e ao mesmo tempo garantir ou criar condições de harmonia social, favorecendo as suas bases de legitimação. Estas duas funções determinam os gastos que o Estado tem: de investimento e consumo social – capital social e o dispêndio com despesas sociais, necessários para manter a legitimação do Estado e a harmonia social exigida para a acumulação do capital (NOGUEIRA, 2001, p. 92).

Instaura-se um Estado Social guiado pelas teorias formuladas pelo economista inglês, John Maynard Keynes (1883-1946) que propunha um Estado interventivo com políticas sociais universais e políticas econômicas (em especial as que concernem ao pleno emprego<sup>4</sup>),

---

<sup>4</sup> Macedo e Silva (1999) define o que seria, para Keynes, a situação de equilíbrio com pleno emprego: “(...) numa situação de pleno emprego, igualam-se a oferta (por parte dos trabalhadores) e a demanda (por parte dos capitalistas) de trabalho. No pleno emprego, todos os indivíduos que, nas condições vigentes, desejam trabalhar, já estão empregados” (Macedo e Silva, 1999, p. 159).

ações estatais que materializaram a pirâmide de direitos de Marshall<sup>5</sup>, que tinha como objetivos efetivar a cidadania social, um Estado de Bem Estar Social.

No que se refere ao *Welfare State*, Arretche (1995, p. 16) corrobora que,

Mais que funcional, o *Welfare State* é um desdobramento necessário da dinâmica de evolução dessas sociedades, uma vez que há pequena margem para opções. Isto é, segundo o autor, a emergência de programas sociais não é o resultado de escolhas, posto que as alternativas de políticas são pequenas. São as condições econômicas e sociais que determinaram a emergência do *Welfare State* e não opções do campo do político.

Marcando os “princípios” do *Welfare State*, o plano Beveridge<sup>6</sup>, elaborado em 1942 na Inglaterra, apresenta-se como uma crítica ao modelo bismarckiano, propondo a implementação de políticas sociais, com foco na universalidade dos direitos destinados a todos os cidadãos, incondicionalmente, com vistas a garantir os mínimos sociais às pessoas que se encontram em situação de necessidade (NOGUEIRA, 2001, p. 90). No modelo inglês, o financiamento provém de impostos fiscais com gestão do Estado, se caracteriza pela unificação institucional e uniformização dos benefícios e tem como foco principal a prevenção e o enfrentamento das situações de pobreza.

Assim as políticas de *Welfare State* têm como objetivos: extensão dos direitos sociais; oferta universal de serviços sociais; políticas de pleno emprego; institucionalização da assistência social como rede de defesa contra a pobreza, garantia de direitos e segurança social a grupos específicos da sociedade como crianças, idosos, trabalhadores; universalização das políticas sociais; políticas de transferência de renda aos mais pobres em situação de desemprego. Todavia, a forma como ele se institucionaliza e se caracteriza é bastante diferenciada entre os países, pois dependeu de uma variedade de fatores culturais, políticos e econômicos de cada país.

Esping-Andersen (1991, p. 104) aponta que o “welfare state não é apenas um mecanismo que intervém – e talvez corrija- a estrutura de desigualdade, é em si mesmo, uma força ativa no ordenamento das relações sociais”. O autor realizou uma valiosa análise acerca

<sup>5</sup> Segundo Marshall (1967), ao analisar a realidade europeia no que se refere a constituição da cidadania, o autor afirma que a constituição da cidadania se deu pelo desenvolvimento dos direitos civis no século XVIII, seguidos dos direitos políticos no século XIX e por último dos direitos sociais no século XX.

<sup>6</sup> No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos iscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e uniformização dos benefícios. Enquanto os benefícios assegurados pelo modelo bismarckiano se destinam a manter a renda dos trabalhadores em momentos de risco social decorrentes da ausência de trabalho, o modelo beveridgiano tem como principal objetivo a luta contra a pobreza (BEVERIDGE, 1943 apud BOSCHETTI, 2003, p.3).

dos regimes de *Welfare State*, elaborando uma tipologia dos tipos de *Welfare State* na Europa e EUA, tal caracterização serviu de aporte teórico para o estudo e entendimento do Estado de Bem estar social.

Vale ressaltar que esse padrão de intervenção estatal guarda diferenças e semelhanças entre os países, especialmente, os ocidentais. Para Esping-Andersen (1991) existem três tipos de regimes ou modelos de bem-estar social, são eles: os liberais, o socialdemocrata e o conservador. O autor caracteriza o primeiro tipo como “liberal” caracterizado por políticas públicas focalizadas aos mais pobres e benefícios ínfimos, critérios rigorosos para acessá-los, entre outros, esse regime é predominante em países como Estados Unidos, Austrália e Canadá, onde há o predomínio do mercado na oferta de bem-estar social.

O outro regime destacado pelo autor é o conservador e corporativista, desenvolvidos em países que utilizam o modelo Bismarckiano como base, são eles França, Alemanha, Itália e Espanha; são regimes que convocam a família para exercer funções de proteção social como o principal agente, ao Estado cabe intervir apenas quando a família perde essa capacidade protetora e junto aos trabalhadores inseridos no mercado de trabalho, com contribuições ao sistema previdenciário

E, por fim, o terceiro “tipo” que o autor nomeia como “socialdemocrata”, que seria a implementação do *Welfare State* no sentido amplo do termo, preconizando as políticas sociais universais e propiciando a igualdade; tal modelo se desenvolve em países nórdicos, como Dinamarca, Suécia, Suíça, etc.

No que concerne, a assistência social no contexto do *Welfare State*, esta ocupou lugar variado. Em muitos regimes como o norte-americano ela assume a centralidade da proteção social pública para a população comprovadamente pobre. Nos países europeus, ela se tornou residual em alguns deles, pois as políticas eram universalizantes, cabendo a proteção da assistência social aos casos limites. Todavia, a partir dos anos 1960, os países de políticas mais universalizantes (países nórdicos) adotam largamente os serviços sociais diversos e em domicílios, para indivíduos membros familiares que tendem a demandar mais cuidados, que se tornam públicos ou ofertados por instituições governamentais, assumindo a dimensão preventiva na assistência social.

Com a crise capitalista dos anos 70, há adesão às políticas de transferência de renda para os grupos mais pobres da população, e em muitos países a assistência social cresce como mecanismo mais focalizado e seletivo, mas também como a forma mais adotada de proteção social pública, enquanto o mercado avança em campos antes de oferta massivamente estatal, como a educação, saúde e previdência social.

Piana (2009) pontua que durante a década de 1970, o declínio do padrão de bem-estar por meio da crise capitalista alastra-se com rebatimentos mundiais, afetando grande parte dos países, agravada pelos reduzidos índices de crescimento com altas taxas de inflação. A regulamentação do mercado por parte do Estado e o avanço da organização dos trabalhadores passam a ser considerados entraves à livre acumulação de capitais.

A partir desse momento, no cenário mundial o Estado assume características do neoliberalismo, e passa de viés capitalista/neoliberal, retirando-se no papel de interventor e se posicionando agora como regulador e repassando algumas de suas atribuições para outros entes, sociedade, mercado, famílias.

O neoliberalismo assinala uma reação contrária ao Estado de Bem Estar Social, defendendo a retirada da intervenção do Estado no campo social, ao tempo que enaltece a área econômica e o seu pleno desenvolvimento.

Nessa perspectiva Löwy (1999) assevera que:

[...] uma das características centrais do neoliberalismo é fazer do mercado uma religião. A sacralização do mercado transformou-se numa vitória ideológica do neoliberalismo, talvez a maior delas. A lógica mercantil está sendo aceita como uma lei da natureza, como um dado inquestionável [...]” (LOWY, 1999, p.170).

No Brasil o ideário neoliberal baseando-se especialmente nas recomendações do Consenso de Washington<sup>7</sup> começa a ser “implementado” com quase duas décadas de atraso, apenas no final dos anos de 1980 (mesmo com as conquistas promovidas pela Constituição de 1988, seguridade social uma das principais entre outras) e início dos anos de 1990, houve nos anos 90 uma adesão ao ideário neoliberal no Sua tendência mais ortodoxa, o Estado mais uma vez se metamorfoseia para garantir ao Sistema Capitalista um terreno favorável (PEREIRA, 2007).

Neto e Cabral (2010) sintetizam o cenário brasileiro nesse contexto,

O processo neoliberal no Brasil começa no final da década de 80, com as eleições de 1989, onde disputavam democraticamente Collor e seu discurso moderno e marcado pelo “liberalismo social” (apoiado pela grande mídia e pelos empresários) (...) Quando se implementa um olhar crítico e econômico sobre o período vê-se principalmente um país atolado na inflação – o que gerava frequentes oscilações nas taxas de juros, abruptas variações nos preços e um mercado completamente controlado pelo Estado. Este por sua vez, não conseguia controlar seus gastos e a dívida pública aumentava cada vez mais. Além disso, tinha-se criado em 1988 uma

---

<sup>7</sup> Trata-se de um conjunto de políticas macroeconômicas direcionadas para um grande programa de reformas estruturais destinadas aos países da periferia capitalista. De acordo com Mota (2005) o Consenso de Washington “deve ser pensado como um dos meios pelos quais a burguesia internacional imprime uma direção política de classe às estratégias de enfrentamento da crise de 80, especialmente no que diz respeito às reformas a serem implementadas pelos países periféricos” (2005, p. 80).

Constituição que ampliava os deveres do Estado na economia: as tarefas eram muitas, que simplesmente deixam até hoje os neoliberais de cabelos arrepiados só de pensar em tanta demanda estatal. A “mão” aqui era bem visível. Com tudo isso, então, o mercado internacional nem pensava no país tupiniquim, pois aqui não havia nenhum ambiente propício ao mercado e negócios, já que o direito do Estado e dos trabalhadores vinham antes dos direitos dos empresários e credores financeiros (NETO; CABRAL, 2010 p.3).

Dessa forma, a partir das saídas da crise e a afirmação do novo modelo de acumulação e regulação social, denominado de flexível, financeirizado, globalizado e neoliberal que se difunde como a nova lógica capitalista de dominação, de reduzir os custos da produção e ampliar as margens de lucros em setores antes inexplorados, como aqueles em que predominavam políticas universais. O Estado é demandado por esse modelo a se reestruturar, descentralizar, dividir responsabilidades, cuidar prioritariamente dos mais pobres com políticas compensatórias, criar e gerir parcerias e criar amplas condições de expansão do capital.

Do exposto, infere-se que as expressões da questão social manifestam-se de modo mais destrutivo: a acumulação de riquezas em detrimento da exploração da classe trabalhadora, a pauperização evidenciada e a desigualdade de classes, colocam os dois projetos societários antagônicos com “bandeiras” cada vez mais distintas. Nesse sentido, as estratégias de enfrentamento a essa realidade faz com que o Estado se retire do papel de interventor ou provedor de bens sociais e assuma um papel de Estado mínimo que delega para a sociedade o enfrentamento da questão social e seus rebatimentos.

Diante disso, os direitos sociais e com eles as políticas sociais de bem-estar social, como fins de garantia de direitos, entram em rota de colisão com os interesses capitalistas, as Políticas Sociais que formam o tripé da Seguridade Social: Saúde, Assistência e Previdência Social vem sendo consideradas na visão desse Estado com características neoliberais como gastos sociais, não apenas o tripé, mas também as demais políticas públicas vem passando por “enxugamentos” de investimentos.

Sobre isso Iamamoto (2008) corrobora que,

o projeto neoliberal subordina os direitos sociais à lógica orçamentária, a política social à política econômica, em especial às dotações orçamentárias. Observa-se uma inversão e uma subversão: ao invés do direito constitucional impor e orientar a distribuição das verbas orçamentárias, o dever legal passa a ser submetido à disponibilidade de recursos. São as definições orçamentárias – vistas como um dado não passível de questionamento – que se tornam parâmetros para a implementação dos direitos sociais [...] (IAMAMOTO, 2008, p. 149).

No tocante a Política de Assistência Social, que tem como público alvo a camada mais vulnerável e excluída marcada por inseguranças econômicas e sociais, vem nesse novo

modelo de Estado socialmente limitado não garantidor de direitos sociais, (lidos como responsabilidade de todos, dos indivíduos) sendo desmontada. A Política de Assistência Social brasileira possuem características peculiares que se deve a forma como foi constituída, assim para compreensão é preciso acompanhar o desenho de como realizou-se a sua constituição.

## 2.2 Políticas sociais no Brasil e a trajetória da Assistência Social

As políticas sociais no Brasil, com as características típicas do *Welfare State*, de cunho nacional, reguladoras da relação capital/trabalho, visando garantir proteção social e bem-estar, segundo Draibe (1990) começam nos anos 30. Mas a assistência social continuará, por um longo período, sendo considerada apenas uma ação social, mesmo quando da intervenção do Estado, porque continuará sendo desenvolvida por organizações caritativas, religiosas, filantrópicas, dentre outras.

Neste sentido, para o entendimento da Política Nacional de Assistência Social na contemporaneidade, faz-se necessário realizar uma sucinta contextualização histórica de como essa política se constitui em solo brasileiro, da sua gênese as políticas sociais em tempos de ofensiva neoliberal e contrarreformas<sup>8</sup>.

### 2.2.1 Sistema de proteção social brasileiro: da gênese aos anos de 1980

Para Di Giovanni constituem sistemas de proteção social,

as formas às vezes mais, às vezes menos institucionalizadas – que as sociedades constituem para proteger parte ou o conjunto de seus membros. Tais sistemas decorrem de certas vicissitudes da vida natural ou social, tais como a velhice, a doença, o infortúnio e as privações (GIOVANNI, 1999, p.10).

Yazbek (2000) pontua que “apesar das variações históricas e culturais, é preciso não perder de vista que é nos primórdios da industrialização, quando a questão social se explicita pela primeira vez, que se transformam radicalmente os mecanismos de proteção social dos indivíduos” (YAZBEK, 2000, p.02). Nesse sentido, é somente a partir desse contexto que os

---

<sup>8</sup> Para Behring e Boschetti (2011), o período dos anos de 1990 é considerado pelas autoras como de contrarreforma do Estado, já que de acordo com as autoras a Reforma do Estado arquitetada por Bresser Pereira, marcou um desmonte nas conquistas impressas na Constituição de 1988, particularmente, nas políticas sociais que integram a Seguridade Social.

sistemas de proteção social vão se constituindo com características específicas e elementos públicos em cada país, visto que apesar da questão social se caracterizar por a relação capital-trabalho, em cada sociedade a mesma se expressa com traços próprios.

Para Wanderley (2008), para se analisar a expressão “questão social” no contexto latino-americano e brasileiro, faz-se necessário um resgate histórico. Para o autor, a “questão social” foi “imposta pelos colonizadores por meio do pacto colonial, e segue dirigida por meio do pacto de dominação burguesa” (WANDERLEY, 2008, p.60).

Nesse sentido, o autor parte da perspectiva de que a problematização necessita ir além daquelas imbricadas ao conceito de questão social “nos marcos do capitalismo” (IDEM, p. 60-62). De acordo com Wanderley (2008), a questão social latino-americana tem suas peculiaridades e se diferencia do ocorrido na realidade europeia; portanto, necessita ser analisada de forma distinta. Apesar de ter seu surgimento relacionado com a implantação do capitalismo industrial, ela é condicionada severamente ao contexto histórico-cultural latino, leia-se, impacto e consequência da invasão europeia no continente latino-americano. Como afirma Galeano (2000), a “América Latina é a região das veias abertas”. A história do subdesenvolvimento da América Latina integra a história do desenvolvimento do capitalismo mundial (GALEANO, 2000, p.12).

Nesta perspectiva e levando em consideração as peculiaridades do cenário brasileiro, se faz possível inferir que os fatores históricos contribuem para que as expressões da “questão social” no Brasil se apresentem de forma avassaladora; contudo, não se pode perder de vista que a “questão social” de fato está imbricada ao desenvolvimento do capitalismo.

Ianni (1996) ressalta que no Brasil a “questão social” já existia tanto no período de tentativa de escravidão indígena, já que eles não aceitaram de forma pacífica; como no período da escravidão negra. Havia, nesses dois momentos, uma questão social. No entanto, o autor reflete que na escravidão negra a “questão social estava posta de modo aberto, transparente” (IANNI, 1996, p. 88). Entretanto, nesse contexto não existia a possibilidade de negociação e o sujeito escravo não possuía a autonomia de trabalhador para responder sobre si.

Nesta lógica, o autor coloca que apenas após a abolição da escravidão e a constituição de um regime de trabalho livre, que possibilitou um movimento permeado de contradições, mas também de debate, controle, negociação e, especialmente, de enfretamento social, é que a questão social passa a ser um ingrediente do cotidiano. À vista disso, se pode concluir que só se torna “questão social” quando se torna pública, quando o grupo resiste.

Isto posto, de acordo com Cerqueira Filho (1982), a “questão social” se coloca como problema, no Brasil, no final do século XIX, período caracterizado pela transição da mão de obra escrava para a assalariada, início do processo industrial no país e, com isso, o aparecimento da classe dos trabalhadores operários.

A questão social no Brasil foi, por muito tempo, considerada caso de polícia, ilegal e questão de caráter moral; em destaque o ranço do paternalismo e das relações de favor inerentes à sociedade brasileira da época (e afirmamos que também da realidade atual). É somente a partir da década de 1930 que a questão social se legitima e se torna caso de política, porque a relação capital/trabalho passa a se constituir o centro da nova ordem, colocada pelo Estado modernizador e pelas novas relações capitalistas.

Para Cerqueira Filho (1982), após 1930, no Governo Vargas, a “questão social” é reconhecida como legítima, devidos aos movimentos de resistência, de greves, e de reivindicações operárias. Desse modo, para responder às expressões dessa questão social, as políticas sociais públicas são moldadas em solo brasileiro, pelo Estado modernizador.

Assim, as políticas sociais com caráter de proteção social têm suas primeiras experiências a partir da década de 30, com a legislação trabalhista, sindical e previdenciária em que a proteção social se vincula e se destina pelo *status* do trabalho: quem tem vínculos trabalhistas encontra-se protegido, os demais são considerados subcidadãos, o que Santos (1979) denomina de cidadania regulada. Além disso, avança em governos ditatoriais e autoritários, como no Estado Novo e no período da ditadura militar brasileira.

José Murilo de Carvalho (2015) destaca que cidadania e a aquisição de direitos no Brasil, comparadas à análise de Marshall (feita na realidade da Inglaterra, em que indica uma cronologia no aparecimento dos direitos, sendo os primeiros os civis, depois os políticos e por últimos os sociais) ocorrem como uma pirâmide invertida, sendo os sociais os que mais difundiram-se em detrimento e até restrições nos direitos civis e políticos nos regimes autoritários,

aqui primeiro vieram os direitos sociais, implantados em período de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular, depois vieram os direitos políticos[...] finalmente os direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo (CARVALHO, 2015, p. 219).

Neste sentido, Raichelis (2015) corrobora que no contexto da proteção social brasileira torna-se específico, e se constrói baseando numa combinação, “da cidadania regulada com a

cidadania invertida em um padrão de proteção social em que é a lógica organizadora do sistema escalonado de privilégios e concessões” (RAICHELIS, 2015, p. 108).

Teixeira (2007) aponta que mesmo os países periféricos também construíram sistemas de proteção social públicos, todavia, ressalta que tais sistemas foram organizados de forma contraditória, reproduzindo desigualdades sociais e compartilhando as ações com os sistemas privados.

As primeiras formas de proteção social e esboços do que viriam a serem políticas sociais de fato se dão na década de 1930, Behring e Boschetti (2011, p.71) afirmam que a política social no Brasil se constituiu de forma peculiar, a revolução industrial em solo brasileiro se deu de forma diferenciada do que nos países centrais “não fomos o berço da Revolução”, ou seja, não tivemos revolução, o capitalismo se impôs pela via estatal e essas especificidades deram um tom no que viriam a ser as políticas sociais brasileiras.

A primeira experiência brasileira no que se refere à proteção social, que pode ser considerado um esboço da política previdenciária foi a chamada Lei Eloí Chaves, promulgada em 1923, pelo Decreto Lei nº 4.682, instituindo as Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPS), em 1923, que atendiam apenas a um segmento dos trabalhadores da época, o dos ferroviários. Apenas a partir da década de 1930 a cobertura previdenciária torna-se objeto de intervenção Estatal, com a criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPS), que eram geridos pelo Estado.

Behring e Boschetti (2011) ressaltam que os IAPS ofereciam um conjunto de benefícios e serviços, que não eram uniformes, de acordo com a contribuição dos trabalhadores, dos empresários e do Estado e, segundo Bravo (2000), possuíam uma orientação contencionista, diga-se, estavam menos preocupados com a prestação de serviços e mais com a acumulação de reservas financeiras.

No Brasil, a assistência social tem suas ações iniciais intimamente ligadas ao assistencialismo e ao auxílio filantrópico aos mais pobres, surge a partir de iniciativas particulares e vinculadas especialmente à Igreja Católica.

Fontenele (2016, p. 71) pontua que essas ações assistenciais da Igreja, “envolvendo a hierarquia do clero, as ordens religiosas e os leigos são remotas, em solo brasileiro, elas datam dos primórdios do período colonial”. No entanto, nas décadas de 1920 a 1930 as ações da Igreja ganham novas características “com a mobilização dos leigos, no intuito de uma atuação à luz da doutrina social católica. Nesse período é criado o Centro de Estudos e Ação Social (CEAS) em 1932 em São Paulo” (FONTENELE, 2016, p. 71).

No sistema de proteção social brasileiro, especialmente até os anos 80, constata-se que os pobres e trabalhadores foram hierarquizados. Aqueles inseridos nas políticas previdenciárias e trabalhistas tiveram suas ocupações legalmente reconhecidas pelo Estado, e foram incluídos, contrastando com a grande maioria de pobres sem acesso a direitos. No que se refere às leis existentes na época, em 1934, a Constituição da República prevê “o amparo dos desvalidos” e “fixa a destinação de 1% das rendas tributáveis à maternidade e infância” (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007, p. 255).

A criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), em 1938 no governo de Vargas, trata-se de um marco histórico na evolução da assistência. Contudo o CNSS esteve vinculado ao clientelismo político. Assim, é a partir da criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), em 1942, que o governo getulista marca o começo de uma ação social no campo da assistência social com características estatais de fato e com abrangência nacional. As ações desenvolvidas pela LBA tinham como suporte tanto o poder público como o setor privado.

Dessa forma compreende-se que o intuito inicial da LBA era atuar como uma legião, como um corpo em ação numa luta em campo. A LBA se torna uma “sociedade civil de finalidades não econômicas, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade” (SPOSATI, 2004, p. 20). Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não direito de cidadania, trazendo para a assistência social os elementos de caráter emergencial e assistencial, características que foram (ainda são) vinculadas a trajetória da Assistência Social brasileira.

No governo de Getúlio Vargas, nos anos 40, foi criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM), com a finalidade de assistir aos menores em âmbito nacional. No entanto, o SAM passa a desenvolver ações especificamente de triagem e internação (RIZZINNI, 1995).

Assim, fica perceptível que durante o governo getulista as ações de desenvolvimento da Assistência Social estiveram sempre ligadas ao assistencialismo e filantropia mesmo que no contexto estatal. Cabe ressaltar que o governo em questão possuía fortes características de autoritarismo e conservadorismo, tratava-se de uma ditadura, em que as ações assistenciais tinham como principal objetivo acalmar as massas de trabalhadores excluídos do mercado formal de trabalho.

Nesta acepção, na ditadura do Estado Novo, de 1937 a 1945, a “questão social” se torna caso de polícia. Nesse período, a representação dessa questão se dá especificamente no meio urbano. Entretanto, as lutas dos trabalhadores se constituíram nesse período atreladas a

categorias profissionais e de maneira corporativa, e por vezes ao movimento sindical vinculado as bases governistas.

A década de 50 tem como foco principal, [...] “a reconstrução do período pós-guerra, a busca da libertação do colonialismo, o combate ao comunismo, e as tentativas de expansão do capitalismo. Neste quadro será exigido um processo de modernização e ampliação das políticas sociais [...] a assistência adquire, no seu discurso governamental, nova amplitude. Além dos programas de pronto-socorro social, destinados aos hipossuficientes economicamente, abarcará a prestação de serviços sociais básicos. Sob a égide da ONU, os programas de desenvolvimento comunitário destinados às comunidades e regiões com problemas de estagnação socioeconômicos são também adotados (SPOSATI et al, 2014, p. 68-69) .

No entanto, somente no governo de Juscelino Kubitschek, constituiu-se uma legislação que amparasse de forma uniforme todos os segmentos de trabalhadores regulamentados pelas leis do trabalho, Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), a Lei Orgânica da Previdência Social (LOPS), promulgada em 26 de agosto de 1960, uniformizando os direitos de todos os segurados. Entretanto, cabe ressaltar que os demais trabalhadores que não estavam sob a cobertura da CLT, os trabalhadores rurais, domésticos e trabalhadores autônomos continuaram sem proteção previdenciária.

No tocante às políticas de saúde no Brasil, de 1930 a 1964, caracterizavam-se por serem de caráter nacional e organizadas em dois subsetores: o de saúde pública e o de medicina previdenciária, ambas ligadas aos IAPS no primeiro momento e num segundo momento a outros institutos derivados dos IAPS. Colocar mais apontamentos sobre a ditadura

Em março de 1964, instaura-se em solo brasileiro um ciclo marcado pelo autoritarismo e suspensão de direitos civis e políticos, no qual se expandem as políticas sociais para calarem a população se antecipando às suas demandas na tentativa de mascarar a realidade ditatorial. A ditadura dura 20 anos e como destacam Behring e Boschetti (2011), o que se constata é uma modernização conservadora no Brasil com impactos consideráveis nas políticas sociais brasileiras.

Como marcos histórico desse período, é importante destacar: a unificação da Previdência Social no INAMPS em 1966, a criação da Renda Mensal Vitalícia para os idosos em situação de pobreza, a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social em 1974, a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM), criada em 1965, o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS), entre outras instituições

que trouxeram um desenho dual e antagônico, ao mesmo tempo de avanço, com um fundo conservador para as políticas sociais.

A criação dessas instituições demonstra que a questão social passa a ter maior perceptibilidade pareando a assistência social as demais políticas sociais,

A assistência social deixou de ser simplesmente filantrópica fazendo parte cada vez mais da relação social de produção, mas: A criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorizada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje (MESTRINER, 2001, p.170).

No período de ditadura militar, com a suspensão de direitos políticos e civis, os governos centram-se em desenvolvimento de políticas públicas, em especial as sociais, para que a população se anestesie e permaneça apoiando o discurso político dos militares. Fontenele (2016) aponta algumas das consequências do período repressivo no contexto das políticas sociais: implantação de sistemas centralizados e sem participação, expansão da política previdenciária, lógica privatizante, priorização da saúde curativa em detrimento da saúde pública e favorecimento do capital (FONTENELE, 2016, p. 77).

No que se refere à Assistência Social, duas instituições constam com os marcos desse período, a FUNABEM, constituída em 1964, que tinha como objetivos “[...] formular e implantar a Política Nacional do Bem-Estar do Menor, mediante o estudo do problema e planejamento das soluções, a orientação, coordenação e fiscalização das entidades que executem essa política” (RIZZINI, 1995, p. 300).

E o desenvolvimento da LBA que no período ditatorial passa a ter outras diretrizes de atuação. Fleury (1999) destaca que a instituição amplia suas ações e caracterizou-se por “um conjunto diversificado de prioridades e programas” (FLEURY, 1999, p. 64). A LBA terá como objetivo desenvolver e coordenar a política nacional de Assistência Social.

Frente a esse terreno ditatorial e com a crise estrutural do capitalismo, crise cíclica na segunda metade dos anos 70, que gerou novos modelos de acumulação/reestruturação produtiva e modelos de regulação social/neoliberalismo, crise fiscal do Estado e do *Welfare State*, os impactos dessas mudanças serão sentidos nas décadas seguintes, especificamente no reordenamento das políticas públicas.

As políticas sociais brasileiras chegavam ao final dos anos 1970, início dos 1980, marcadas por um perfil centralizador, autoritário, burocrático, clientelista, fragmentado, privatista e ineficaz (FLEURY, 1999).

Cabe ainda destacar outra especificidade desse contexto que contribui para o maior entendimento da relação público/privado na sociedade brasileira. “Como estratégia de busca

de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privada, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.137). Tal abertura para a iniciativa privada causou e ainda causa impactos no desenho das políticas sociais na atualidade, em especial na Saúde e Educação.

A partir de 1974 e da década seguinte, as ondas neoliberais e o enfraquecimento do projeto propostos pela ditadura, associados aos movimentos sociais em larga escala, vão contribuir para a abertura para um novo cenário, uma sociedade com um viés democrático.

A década de 1980, “caracterizada como a década perdida” do ponto de vista econômico, foi uma fase marcada por altos índices inflacionários, endividamento estatal que gerou um aumento na pobreza e um acaloramento das expressões da questão social, aumento do desemprego e esfacelamento dos serviços sociais, tanto no Brasil como nos demais países da América Latina. Por outro lado, também teve como marco o fortalecimento dos movimentos sociais, pressões dos movimentos operários com volumosas greves, bem como organização de trabalhadores e usuários de determinadas políticas públicas, a exemplo da Reforma Sanitária e da Reforma Psiquiátrica e outros movimentos reformistas.

Visto isso, o período histórico a partir da década de 1980, configurou-se como um divisor de águas no que diz respeito ao campo dos direitos sociais. Ocorreram nesse período um forte engajamento e pressão da sociedade civil no que concerne à discussão das políticas sociais, na qual se denotou uma ampla articulação dos movimentos sociais, principalmente no campo da Assistência Social.

Tal contexto de efervescência dos movimentos sociais da época pressionou o Estado vigente para a construção de políticas e legislações sociais em que prevalecessem características imbricadas à cidadania. Sobre a organização dos movimentos sociais no Brasil nesse período Gohn (2007, p.278) destaca que,

Na prática surgem novas lutas como pelo acesso à terra e por sua posse, pela moradia, expressas nas invasões, ocupações de casas e prédios abandonados; articulação dos movimentos dos transportes; surgimentos de organizações macro entre as associações de moradores; movimentos de favelados ou novos movimentos de desempregados; movimentos pela saúde.

Os movimentos sociais da saúde exigiam uma Reforma Sanitária, e com ela mudanças estruturais nas políticas de saúde oferecidas, e realizando uma crítica ao modelo baseado no paradigma clínico, individualista e nas práticas curativista e hospitalocêntrica, passa-se a conclamar um conceito ampliado de saúde que não se resumia apenas no adoecimento, tinha

também cunho social. A saúde passa a ser defendida como direito de todos e dever do Estado e a universalização do seu acesso por um sistema descentralizado e com a participação popular no processo de decisão e controle social, reivindicando o Sistema Único de Saúde – SUS.

O Movimento da reforma sanitária organiza a VIII Conferência Nacional de Saúde em março de 1986, com ampla participação da sociedade organizada, período esse já marcado pelo fim do processo ditatorial e a mudança por processos políticos democráticos.

Em 1988, em meio a um cenário de reestabelecimento da democracia brasileira, é promulgada a Constituição Federal de 1988, que materializa nos seus apontamentos e artigos uma materialização da ideia de cidadania, bem como a legitimação dos direitos civis, políticos e sociais. A Constituição de 1988 imprimiu avanços, assegurando os direitos sociais, saúde, educação, assistência social, educação, entre outros. Avançou também, quando legitimou a responsabilização pública sobre as políticas sociais, bem como a inserção de características de gestão compartilhada e democrática, convocando os cidadãos brasileiros a realizar ações de fiscalização e controle social da gestão pública.

Para Couto, “a concretização dos direitos sociais depende da intervenção do Estado, estando atrelado às condições econômicas e à base fiscal estatal para ser garantidos. Sua materialidade dar-se por meio de políticas sociais públicas executadas na órbita do Estado” (COUTO, 2010, p. 48).

Diante dessa afirmação, a partir da promulgação da Constituição de 1988 que tem como um dos seus princípios o fortalecimento da cidadania, foi possível garantir legalmente e de forma definitiva um aparato de proteção social. A Política de Assistência Social foi materializada na CF de 88 através do sistema de Seguridade Social. A seguridade, neste sentido, concatena três políticas sociais: Saúde, Assistência Social e Previdência.

É nesse recorte histórico que a estratégia de gestão através das redes permeará os direcionamentos das políticas sociais, especificamente a Política de Assistência no Brasil pós CF/88 e pós Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) promulgada em 1993, bem como as legislações recentes: Política de Assistência Social (PNAS-2004), Sistema Único de Assistência Social (SUAS-2005) e as Tipificações e normativas, que sobrelevam as ações em redes como uma diretriz essencial para a eficácia da política, uma referência de gestão e administração descentralizada a ser seguida.

No entanto a próxima década, os anos de 1990, torna-se um período emblemático no que concerne o retrocesso no cenário das Políticas Sociais, tempos de “reformas” visando a redução do Estado e diminuição dos gastos (BEHRING; BOSCHETTI, 2011).

## 2.2.2 Cenário de contrarreforma e seus reflexos na Política de Assistência Social brasileira: dos anos 1990 ao contexto atual

Diante de um cenário de avanços garantidos via Constituição de 1988, abruptamente nas décadas seguintes: nos anos 1990 e 2000, o país assiste rapidamente às conquistas constitucionais serem desmontadas em um contexto de contrarreforma. A mudança no cenário político e ideológico no mundo e no Brasil, os ajustes e as “reformas” presentes na disseminação da ideologia neoliberal se expandem no país.

Os direitos previstos constitucionalmente avançam em leis orgânicas, normas operacionais, mas são desconfigurados ou reorganizados numa lógica de redução de gasto público e de focalização nos mais pobres. Boschetti (2008) analisando as ideias de Soares (2000) destaca que “os direitos conquistados pela classe trabalhadora e inseridos na carta constitucional foram submetidos ao ajuste fiscal, provocando um quadro de retrocesso social com aumento da extrema e da ‘nova’ pobreza”, conforme apontou Soares (SOARES, 2000, apud BOSCHETTI, 2008, p. 9).

A década de 1990 é marcada por uma contrarreforma do Estado, viabilizada também pela influência do neoliberalismo, sob o argumento de era preciso modernizar o Estado para adequar-se ao ajuste da economia à globalização, deveria nesse sentido, descentralizar as ações estatais para os demais entes sociais, e o que fosse “dispendioso” ou implicasse alto custo deveria ser repassado para o setor privado.

A exemplo do período ditatorial, mas sob uma nova ótica, inicia-se um ciclo de privatizações de empresas estatais, corte dos gastos públicos, políticas de austeridade fiscal, dentre outras. Os retrocessos dos governos de Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso ilustram bem a década de 1990.

A onda neoliberal que permeou no país a partir da década de 1990 foi determinante para o desenvolvimento de uma política econômica voltada para a rentabilidade econômica em detrimento dos avanços sociais. A adesão do Brasil, na década de 90, a esta agenda de reformas conservadoras, instaura um novo momento no sistema de proteção social denominado de “ajustamento conservador”, que conforme Soares (2001), abriu passagem às tentativas de desmonte das políticas sociais e implementação de políticas de perfil neoliberal.

Nesse sentido, dissemina-se “[...] uma cultura antiestatal, ou estatal minimalista, no bojo da valorização de um discurso da solidariedade, do voluntariado e da autoajuda, como formas de provisão consideradas mais democráticas por serem plurais ou mistas” (VIANA,

2007, p. 108). Prevalecendo um novo tipo de Estado de Bem estar Social, o pluralismo de bem estar social.

O pluralismo de bem-estar se caracteriza pela “[...] ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo as empresas) e da sociedade (organizações voluntárias, sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam as necessidades humanas básicas” (PEREIRA, 2009, p. 199).

Assim, a Assistência Social brasileira constituída como política social pós-Constituição Federal de 1988, integrante da tríade da Seguridade Social: Previdência Social, Saúde e Assistência Social, engenhrou-se permeada pelos impactos ocasionados pela mundialização e crise do capital, colapso do *Welfare State*, bem como da retração do Estado aos moldes neoliberais.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, que tem como um dos seus princípios o fortalecimento da cidadania, foi possível garantir legalmente, um aparato de proteção social. A CF de 88 traz no que concerne à assistência social, no art. 203 que essa “será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988), e seus objetivos são:

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

Ainda garante no art. 204 que os recursos para o desenvolvimento da política de Assistência Social serão garantidos no orçamento da seguridade social “[...] as ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social [...]” (BRASIL, 1988), um passo decisivo para que a mesma saísse de ações pontuais e esporádicas, para serviços, benefícios e programas contínuos e sistemáticos.

Todavia, o capital financeiro colocou em crise o Estado capitalista na medida em que gerou a necessidade de um novo modelo de regulação estatal que permitisse a plena expansão do capital (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011). A crise se expressa: no colapso financeiro e fiscal dos países capitalistas, na redução da eficácia e da eficiência da ação estatal e na desarticulação dos sistemas de proteção social.

A nova dinâmica de acumulação capitalista entrou em conflito com o intervencionismo estruturado pelos regimes de *Welfare State*. Pois, na medida em que o investimento financeiro passou a adquirir centralidade no contexto econômico mundial, foram exigidas novas formas de regulação estatal que garantissem o pleno desenvolvimento do capital especulativo (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).

O limitado Estado Social brasileiro retrai-se ainda mais, instaurando-se um quadro de divisão de responsabilidades com a sociedade, não apenas no financiamento do sistema pelo fundo público, mas também na execução da política em diferentes planos; ao mesmo tempo em que cresce na organização do sistema, regulando e distribuindo responsabilidades para outros entes governamentais e sociedade civil, e na coordenação dos serviços oferecendo unidades públicas como porta de entrada para o acesso aos serviços da rede socioassistencial, instaurando um novo modo de fazer política pública, com as parcerias.

Boschetti e Behring (2011), afirmam que,

[...] os anos 1990 até os dias de hoje têm sido de contrarreforma do Estado de obstaculização e/ou redirecionamento das conquistas de 1988, num contexto que foram derruídas até mesmo aquelas condições políticas por meio da expansão do desemprego e da violência (BOSCHETTI; BEHRING, 2011, p. 147).

Dentre as propostas neoliberais destacam-se a de cortar gastos públicos, leia-se gastos sociais; redução do papel do Estado e de suas funções no campo econômico e social, comprometendo a alocação de recursos no âmbito das políticas sociais, provocado um processo de desmonte nos incipientes aparatos dos sistemas de proteção social latino-americanos. Como destacam Netto e Braz (2006), Estado mínimo para o trabalho e máximo para capital.

Nesse contexto se acirram os projetos em disputas na política de Assistência Social, o familista e o projeto protetivo, que se entrelaçam no desenho da política nos anos 2000, nas várias legislações. Entretanto, a contradição que perpassa essa política é a mesma que está imbricada em qualquer política pública na ordem capitalista, por atender interesses antagônicos. Diante desse prisma, o desenvolvimento das políticas sociais não pode ser compreendido como um processo linear, de conotação exclusivamente positiva ou negativa. Pelo contrário, ele se mostra simultaneamente positivo e negativo, porque pode beneficiar interesses antagônicos conforme a direção das disputas de poder e a correlação de forças prevaletentes (PEREIRA, 2009).

Para Draibe (1993), durante os primeiros anos da década de 1990 a agenda neoliberal foi modificada, e tais “modificações se relacionam com os desafios na modernização e da

melhoria e competitividade sistêmica das economias, na busca da integração internacional” (DRAIBE, 1993, p. 93).

É no início dessa década, ainda sob o efeito das lutas dos movimentos sociais pela Promulgação da Constituição e motivada pelos avanços, que a carta magna traz para as políticas públicas a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, promulgada apenas em 1993, ainda no governo Itamar Franco.

A LOAS em seu artigo 1º define a assistência social como sendo,

[...] direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (BRASIL, 1993).

No entanto, além de ser alvo de vetos, no ano seguinte, no governo Fernando Henrique Cardoso, as conquistas garantidas pela LOAS iniciam um processo de desmonte. Com a reforma do Estado, no governo FHC, começa a adesão aos modelos de gestão descentralizados, gerencial, do Estado em rede. O primeiro passo vai ser incluir as organizações não governamentais na agenda pública, regulamentar e legitimar suas ações como ações de cunho público por exercerem atividades não lucrativas e de cunho social.

Orientado pelas diretrizes para as políticas econômicas e sociais propostas pelo Consenso de Washington e sob o véu de um social liberalismo ou socialdemocrata, o governo de FHC coloca em relevo a diminuição do Estado na área social: “diminuiu o que não existia e redefiniu o que não foi construído, sendo assim assistencialização, mercantilização, refilantropização e focalização das políticas sociais formaram a tendência de tal proposição.” (FILHO; ANTINARELI; PAULA; SILVA, 2012, p. 16)

Nessa lógica, o Estado deve garantir apenas o mínimo, ficando a cargo do indivíduo e sua família a superação de suas vulnerabilidades; a mão do Estado se direciona apenas aos mais pobres. Nesse sentido, as políticas sociais se tornam cada vez mais focalizadas e seletivas, em especial, a política de Assistência Social.

No que se refere à assistência social, o governo FHC pautava-se em dois pontos, sendo um a solidariedade por meio do Programa Comunidade Solidária (PCS), que vai de encontro aos preceitos de cidadania e direito e o outro foco são os programas de transferência de renda, benefícios “as bolsas” com valores irrisórios e fragmentados (Bolsa-Escola, Bolsa Alimentação, Vale Gás, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil<sup>9</sup> (PETI)).

<sup>9</sup>O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) teve início, em 1996, como ação do Governo Federal, com o apoio da Organização Internacional do Trabalho (OIT), para combater o trabalho de crianças em carvoarias da região de Três Lagoas (MS). Sua cobertura foi, em seguida, ampliada para alcançar progressivamente todo o país num esforço do Estado

Montaño (2014), desvendando o que denomina de “o canto da sereia”, que mascara e encobre as influências neoliberais, aponta que as novas tendências da Política de Assistência Social se apresentam da seguinte forma: a atuação em redes seja intersetorial (entre políticas setoriais) e entre organizações (governamentais e não governamentais) e no interior da política, regulação da parceria público/privado, chamamento à participação da família, incentivo ao empreendedorismo, economia solidária e o processo de refilantropização (rede socioassistencial com organizações não governamentais).

A ofensiva neoliberal influencia as políticas sociais brasileiras desde 1990 até o cenário atual. Nos anos 2000, sob a gestão de governos petistas de Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff, passa a vigorar uma onda curta de crescimento econômico e de investimento em políticas sociais, mas assume centralidade nos programas de transferência de renda e outros de cunho focalizado nos mais pobres, deixando grande margem de atuação para ao mercado. Esse período foi denominado de neodesenvolvimentismo<sup>10</sup>.

No entanto, como indicam Marques e Mendes (2007), no que se refere ao governo de Lula, constata-se a “diminuição dos direitos sociais em decorrência da política fiscal restritiva, ancorada na manutenção do superávit primário, com reflexos significativos na Previdência Social e nos recursos do Sistema Único de Saúde (SUS)” (MARQUES; MENDES, 2007, p. 16).

No que tange às políticas sociais de combate à pobreza, o Programa Bolsa Família, programa de transferência de renda, passa a ser o programa central do governo Lula e Dilma. Contudo, para Marques e Mendes (2007, p. 21) “apesar de o Bolsa Família não constituir um direito, sendo um benefício decorrente de um programa governamental, a rigor não pode ser comparado com as tradicionais políticas assistencialistas”. A política de Assistência Social é colocada na posição de política estrutural, as ações de política social se centram nela fragilizando as demais políticas.

---

Brasileiro para implantação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento do trabalho infantil, atendendo as demandas da sociedade, articuladas pelo Fórum Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil (FNPETI). Em 2005, ocorreu a integração do PETI com o Programa Bolsa Família, o que trouxe mudanças significativas para o aprimoramento da gestão da transferência de renda. Em 2011, o PETI foi instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como um programa de caráter intersetorial, integrante da Política Nacional de Assistência Social, que compreende: transferências de renda; trabalho social com famílias e oferta de serviços socioeducativos para crianças e adolescentes que se encontram em situação de trabalho. (MDS, 2015)

<sup>10</sup> Sitcovsky (2010) compreende que o neodesenvolvimentismo surge no Brasil devido aos sinais de esgotamento no plano econômico, o qual “revelou-se como parte da dinâmica entre produção e reprodução social do capital. A partir do formato de proteção social. Junto ao neodesenvolvimentismo, constata-se o ideário do: empreendedorismo, autoemprego, autonegócio, ideologia da sustentabilidade e a liberdade de escolha individual” (SITCOVSKY, 2010, p. 237).

É o que Mota (1995) chama de novo fetiche da assistência social, apontada como a principal política de enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais, assumida como carro chefe do governo, enquanto se avança a mercantilização da saúde e da previdência social.

Os governos Lula e Dilma, com a lógica neodesenvolvimentista, ampliam as legislações da assistência social, com avanços nas proteções sociais a serem asseguradas, como a PNAS (2004) e o SUAS (2005, 2012). Montañó (2014) aponta que os governos conceituados por ele como “pós-neoliberais”, governo de Lula e Dilma, apenas dão continuidade à lógica existente, repõem a manutenção da pobreza, administrada e controlada pelos programas de transferência de renda e de centralidade na família.

No governo Lula se confirma na Política de Assistência Social a consolidação da tendência dos programas de transferência de renda, “somados os valores destinados a esses programas, constata-se que são responsáveis por 91, 6% do valor total dos recursos do MDS”. Assim, fica claro, que a gestão governamental privilegiou os programas de transferência de renda que priorizam a população em situação de extrema pobreza, caracterizando esse tipo de programa com o cunho focalizado e restritivo (FILHO; ANITARELI; PAULA; SILVA, 2012, p.23).

Nesta lógica, se percebe também que ao focalizar apenas nos programas de transferência de renda, reduz-se o investimento nos serviços socioassistenciais, programas e projetos da assistência social. Esse desinvestimento nos serviços, afirma Carvalho, “é talvez o maior risco: risco de falta de efetividade da política social; risco de ausência de inovação substantiva; risco de ressurgimento e fortalecimento de uma cultura política calçada no neopopulismo” (CARVALHO, 2015, p. 21).

Diante desse cenário, a Política de Assistência Social se trona a principal política de proteção social no Brasil. Mota (2008) afirma que,

[...] se antes a centralidade da seguridade social girava em trono da previdência social, ela agora gira em torno da assistência, que assume a condição de uma política estruturadora e não como mediadora de acesso a outras políticas e a outros direitos, como é o caso do trabalho” (MOTA, 2008, p. 138).

É o processo que a autora denomina de assistencialização da proteção social, pois, a política de assistências social foi a que recebeu mais “atenção” em termos de investimento nos governos dos petistas, enquanto as outras políticas de seguridade social declinaram em investimentos, foram alvo de reformas que reduzia o acesso e deixaram amplas margens para a intervenção do mercado.

[...] Na impossibilidade de garantir o direito ao trabalho (postulado inexistente na sociedade regida pelo capital), seja pelas condições que ele assume contemporaneamente, seja pelo nível de desemprego ou pelas orientações macroeconômicas vigentes, o Estado capitalista amplia o campo de atuação da Assistência Social ao mesmo tempo que limita o acesso a saúde e à previdência social pública” (MOTA, 2008, p. 141).

Portanto, se por um lado os programas de transferência de renda passam a receber um aumento no volume dos recursos, as outras políticas de cunho permanente, saúde e educação, são terreno de privatização, retirado do Estado, com enfraquecimento social e desmonte de direitos e negação à cidadania.

No tocante aos programas de transferência de renda, no governo Lula, torna-se a principal estratégia de combate a pobreza. O Programa Bolsa família, resultado da unificação dos quatro programas de transferência de renda do governo FHC: Bolsa-Escola, Bolsa-Alimentação, Vale-gás e Cartão-alimentação, diferencia-se da proposta do governo anterior ao propor proteção à família e aumentar consideravelmente o valor dos benefícios repassados.

Destarte, alguns aspectos significativos no campo da assistência foram implementados pelo Governo Lula (2003-2010) e se faz necessário colocar em destaque: fim do programa Comunidade Solidária, unificação dos programas de transferência de renda que deram origem ao Bolsa Família, a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e especialmente o direcionamento de duas ações que são consideradas marco da Política de Assistência Brasileira: a aprovação da Política Nacional de Assistência Social, promulgada através da (Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004), a PNAS/2004 que “[...] expressa à materialidade do conteúdo da assistência social como um pilar do Sistema de Proteção Social Brasileiro no âmbito da Seguridade Social” (BRASIL, 2004, p.11); e o tão esperado Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de 2005, surgem como promessas na organização efetiva das ações da política.

Behring e Boschetti (2011) destacam que “os governos de orientação neoliberal não buscaram – FHC ainda mais que Lula - construir arenas de debate e negociação sobre a formulação de políticas públicas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 154). O que se viu foi uma avalanche de medidas provisórias que reformulavam direitos constitucionais já garantidos por meio de decisões burocráticas e sem a participação popular.

No que diz respeito à gestão de Dilma Rousseff, essa deu andamento à política com características neoliberais e ações focalizadas no programa de transferências de renda – Bolsa Família. A Lei Orgânica de Assistência Social passa por consideráveis alterações no primeiro

ano da gestão de Dilma, possibilitando a normatização do SUAS por meio da Norma Operacional Básica de 2012.

As modificações na LOAS, aprovada em julho de 2011, adensa os objetivos da assistência social, incluindo a vigilância socioassistencial, passando a ser objetivo da assistência social:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
  - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
  - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
  - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
  - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
  - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família;
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, p. 2, 2011).

Como destaca Mendosa (2012), na mesma lei foram descritos os níveis de proteção, seus objetivos e equipamentos, foram institucionalizados a Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)<sup>11</sup>, Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)<sup>12</sup> e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) como serviços previstos na LOAS, além da implantação do indicador Índice de Gestão Descentralizada –IGD/SUAS<sup>13</sup> utilizado como medida dos esforços dos municípios, estados e Distrito Federal. Tais modificações apontaram para um avanço da Política de Assistência Social e principalmente, para seu crescimento em equipamentos, recursos e sua priorização.

No entanto, para Montañó (2014) os presidentes petistas aprofundaram seus laços com o “capital extrativista”, conseguindo conservar o apoio das massas justamente mediante aos programas de repasse de renda, focalizando na pobreza e não nas relações que a produz.

<sup>11</sup> Consiste no trabalho social com famílias, de caráter continuado, com a finalidade de fortalecer a função protetiva da família, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida. Prevê o desenvolvimento de potencialidades e aquisições das famílias e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, por meio de ações de caráter preventivo, protetivo e proativo. O serviço PAIF integra o nível de proteção social básica do SUAS (BRASIL, 2014).

<sup>12</sup> Serviço voltado para famílias e pessoas que estão em situação de risco social ou tiveram seus direitos violados. Oferece apoio, orientação e acompanhamento para a superação dessas situações por meio da promoção de direitos, da preservação e do fortalecimento das relações familiares e sociais.

<sup>13</sup> O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) é um indicador desenvolvido pelo MDS que mostra a qualidade da gestão local do Programa Bolsa Família (PBF) e do Cadastro Único, refletindo os compromissos assumidos por estados (IGD-E), Distrito Federal e municípios (IGD-M) ao aderirem ao programa. O índice varia entre zero e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor o resultado da avaliação da gestão. Com base nesse indicador, o MDS calcula o valor dos recursos financeiros que serão repassados aos entes federados (BRASIL, 2015), disponível no link [ww.mds.gov.br](http://ww.mds.gov.br).

Marques e Mendes (2007, p. 16) realizam uma crítica incisiva sobre as estratégias governamentais do governo Lula,

[...] se de um lado sua política econômica favoreceu largamente os interesses do capital financeiro nacional e internacional (garantindo elevada rentabilidade mediante a manutenção de elevadas taxas de juros e viabilizando um lucro bancário recorde) e do *agribusiness*, por outro, implementou uma série de programas e iniciativas, direcionada aos segmentos mais pobres da população brasileira e àqueles até então excluídos de algumas políticas. E na compreensão corrente de seus críticos, à esquerda de suas posições, essa possibilidade não seria possível, pois haveria uma total oposição entre essas duas ‘orientações’: os programas e as iniciativas do governo são vistos, no máximo, como meramente assistenciais, passíveis de críticas de toda ordem.

Desse modo, diante dos retrocessos asseverados na década de 1990, notadamente na Gestão Collor/Itamar e Fernando Henrique Cardoso, do recuo dos movimentos sociais, e da disseminação da ideologia neoliberal, e posteriormente nos governos Lula e Dilma, com a lógica neodesenvolvimentista, não se rompe com as tendências de focalização nos mais pobres e nos programas de transferência de renda com condicionalidades, e com o desenvolvimento econômico nos moldes da acumulação flexível.

Contudo, não se pode ignorar os avanços no que concerne às políticas sociais e à Política de Assistência Social nas gestões Petistas, a possibilidade de um Sistema Único de Assistência que redirecione as ações socioassistenciais do país. O Estado voltou a ser o grande executor dessas ações, mas não só não excluiu os setores privados (não mercantis), como os incentivou, bem como a família.

José Murilo de Carvalho, em relação a esse período, assevera que “a substancial redução da pobreza, o declínio, embora que modesto, da desigualdade e o aumento médio do salário mínimo de cerca de 60% entre 2000 e 2013 tiveram como consequência a alteração da estrutura social” (CARVALHO, 2015, p. 241).

Quanto ao governo Temer, o início do seu mandato desmonta e fragmenta alguns dos poucos avanços conquistados no governo anterior. Como ação emblemática, pode-se destacar o fechamento de alguns Ministérios fundamentais na perspectiva de garantia de direitos e avanços sociais, são eles: O Ministério das Mulheres, Igualdade Racial e dos Direitos Humanos, Ministério da Cultura e do Desenvolvimento Agrário, demonstrando assim para a sociedade brasileira os rumos que sua gestão iria tomar.

As bases desse governo estão assentadas na ótica neoliberal e no corte e enxugamento de gasto público, mas, o que prevalece é o ajuste fiscal nos moldes neoliberais. No tocante às políticas sociais no governo Temer, constata-se a precarização das políticas universalizantes,

congelamento do orçamento das políticas sociais, reforço da seletividade e focalização e o retorno dos incentivos para as parcerias público/privado.

Ainda em referência ao governo atual, do presidente Temer, o que se constata é um desmonte de direitos e um retrocesso pós-constituição, considerando o ajuste fiscal proposto, em moldes neoliberais ortodoxos. O plano “*Uma ponte para o futuro*” propõe o congelamento do orçamento das políticas sociais através das Propostas de Emenda Constitucional (PECs), a mais impactante delas que recebeu a denominação pelos movimentos sociais de PEC da morte que congelará investimentos em políticas sociais nas próximas duas décadas.

Frente a esse quadro, os movimentos sociais esfacelados não conseguem reagir às propostas abertamente neoliberais; a sociedade assiste passivamente à desconstrução da democracia e dos poucos (conquistados por meio de lutas populares) direitos sociais garantidos constitucionalmente.

O plano “*A Travessia Social uma ponte para o futuro*” proposto pelo governo atual (mas que nada mais é do que uma ponte para o retrocesso, e por que não dizer ponte para um abismo) se concentra em três grandes eixos: desregulação do Estado, seletividade e focalização das políticas sociais (desmantelamento das políticas universalizantes) e reforço da parceria público/privado.

Os ataques às políticas sociais brasileiras universalistas e focalização nos mais pobres podem ser constatar nos seguintes trechos extraídos do Plano temeroso:

O Estado brasileiro expandiu demasiadamente as suas atribuições e acabou desabando sob seu próprio peso. **Em qualquer horizonte razoável, o Estado terá que renunciar a funções de que hoje se ocupa, e terá mesmo que amputar partes de sua arquitetura.** Sem fazer isto, o crescimento econômico duradouro não será possível [...]

**Tratar a população brasileira como um todo, para os fins de políticas públicas, é um erro frequente** (FUNDAÇÃO ULISSES GUIMARÃES, 2016, p. 05, grifos nossos).

O governo estará empenhado na criação e na melhoria dos bens públicos à disposição da população, em especial das populações mais pobres, **mas não será mais seu provedor direto**, [...] (FUNDAÇÃO ULISSES GUIMARÃES, 2016, p. 08, grifos nossos).

Assim, de acordo com o plano o Estado terá que amputar partes de sua arquitetura, aquela conquistada na CF/1988, desta forma esse Estado “capenga” necessitará cada vez mais estabelecer “parcerias”, ou seja, a gestão em rede vista atualmente como um tipo de “panaceia para todos os males” será ainda mais fortalecida como diretriz norteadora da política social.

Sader (2004) destacou em meados dos anos de 2004, que a luta principal é que “o Brasil deixe de ser uma democracia política assentada em uma ditadura social” (SADER, 2004, p. 10). No entanto no cenário atual de retrocessos, o que se constata é o esfacelamento também da democracia política.

Embora os programas centralizados na pobreza tenham permanecido, padecem no contexto atual com o congelamento e corte do orçamento da assistência social, tornando cada vez mais seletivos. Além disso, os serviços entram numa conjuntura de paralisação/limitação de atendimento e acompanhamento residual por falta de recursos públicos.

As novas demandas da sociedade contemporânea e as diferentes e complexas expressões da “questão social” ancoradas nesse novo cenário vêm exigindo da gestão pública cada vez mais, novas estratégias de intervenção, uma gestão que se afaste da burocratização e setorialização engessada e se aproxime das práticas participativas e descentralizadas, ao mesmo tempo em que, o sistema capitalista utiliza-se do cenário para expandir-se.

### **3 A EMERGÊNCIA DA GESTÃO EM REDE NO CONTEXTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

As redes não são temática nova na gestão pública e na área do conhecimento. A novidade está no sentido moderno de seus usos, especialmente nas políticas públicas, nos movimentos sociais e nos valores que as regem como a democracia, a participação, as relações horizontais entre os diferentes atores e instituições que as compõem, os seus fins, dentre outros. Mas a partir de que momento a estratégia das redes são pensadas como modo de fazer, de articular e de implementar políticas públicas? Qual a contexto dessa (re)emergência e dos novos sentidos?

Esses questionamentos nos levam ao cenário da crise do capital dos anos 1970 e suas estratégias atuais de acumulação visando superar os rebatimentos dessa crise, reestruturar-se e se manter hegemônico, o que tem implicações diretas sobre o Estado e as políticas públicas.

Nessa perspectiva, o presente capítulo tem como objetivo expor uma contextualização dos elementos que impuseram a emergência da gestão em rede no contexto das Políticas Sociais, bem como os conceitos em torno dessa discussão e as estratégias dessa nova forma de gestão.

#### **3.1 As novas formas de gestão no Estado capitalista**

O capitalismo se desenvolve em ciclos de expansão e retração. Sabe-se que ele entra em crise de maneira cíclica: após um ciclo de expansão e de superlucros e acumulação/produção, entra-se em outro de retração. Marx (1985), em “O Capital”, proporciona-nos as bases para esse entendimento, apesar de não ter desenvolvido um capítulo ou um livro específico para o estudo das crises do capital. A lei da concorrência, os aumentos da produtividade e da produção geram situações de superacumulação e ocasionam as crises, impulsionando os capitalistas à necessidade de conquista de mercados, aos monopólios, aos oligopólios, às novas estratégias tecnológicas para reduzir custos e para a busca de materialização da mais-valia no processo de circulação com domínio do mercado mundial.

A expansão súbita e intermitente da escala de produção é o pressuposto de sua contração súbita; a contração provoca novamente a expansão, mas esta é impossível sem material humano disponível, sem multiplicação dos trabalhadores independente do crescimento absoluto da população (MARX, 1985, p. 201).

Tal dinâmica capitalista de produção se desenvolve de forma que suas próprias leis internas provocam cenários que impossibilitam o capital de permanecer produzindo e reproduzindo de forma ampliada. Mas como o capitalismo não pode permanecer sem revolucionar-se constantemente, seus protagonistas buscam formas de se reestruturar constantemente em um cenário que amplia a concentração e a centralização, ou seja, com a permanência dos mais fortes. Essa é uma contradição do próprio modo de produção, como afirma Marx:

A contradição, expressa de forma bem genérica, consiste em que o modo de produção capitalista implica uma tendência ao desenvolvimento absoluto das forças produtivas, abstraindo o valor e a mais-valia nele incluídos, também abstraindo as relações sociais, dentro das quais transcorre a produção capitalista (MARX, 1985, p. 188).

Nesses processos de reestruturação e de saídas para a crise, surgem às transformações no modelo de acumulação e de regulação social. Assim, tanto as alterações no modo de produzir, com a máxima de redução de custo e da força viva (força de trabalho) empregada, como as novas estratégias de dominação político-ideológica e jurídica são alteradas. O Estado capitalista é uma instituição que se modifica e que fornece ferramentas para a superação desse desnível, assim, desenham-se, nesse cenário, as novas relações entre Estado e Capital e Estado e Sociedade.

De acordo com o que já foi mencionado, são estratégias fundamentais para voltar à situação de equilíbrio: a redução de custo da produção, a conquista do mercado consumidor (local e internacional) e de novos espaços para investir e ampliar a reprodução do capital.

Nesse contexto, é comum que muitas empresas menores quebrem assim como o desemprego e as demissões, tornando o exército de reserva<sup>14</sup> mais volumoso, e o aumento desse exército ocasiona o fortalecimento das expressões da questão social, tais como a pobreza, a violência, o adoecimento, a migração, entre outras.

A crise histórica, que teve início em 1929, tendo a quebra da bolsa de valores de Nova York como marco emblemático, mas que também teve como pano de fundo o contexto de destruição deixado pela Segunda Guerra Mundial, solicitou para o seu enfrentamento um novo tipo de Estado com características interventivas, um Estado Social, como denomina alguns autores, trazendo consigo espaço para construção de políticas sociais de caráter público, não apenas para responder à massa trabalhadora em situação de miserabilidade ou

---

<sup>14</sup> O conceito de exército de reserva formulado por Marx refere-se ao desemprego estrutural nas economias capitalistas, a massa de trabalhadores desempregados.

recuperar os impactos deixados pela guerra, mas com o intuito de recuperar a economia e propiciar condições para que o grande capital continuasse a se reproduzir livremente.

Behring (2011, p. 9) destaca que, após essa crise do capital, consolida-se a “[...] convicção sobre a necessidade de regulação estatal para seu enfrentamento [...]”, tendo como base o “consenso do pós-guerra”. Segundo Raichelis (2015, p. 70), instaura-se, nesse período, o *Welfare State*, “[...] padrão de financiamento público da economia capitalista, mediante a estruturação de uma esfera pública”. Assim, a autora observa que “[...] o Estado mune-se de instrumentos para atuar por meios de políticas anticíclicas, intervindo na conjuntura contra as tendências do ciclo econômico, respondendo a demandas sociais e auxiliando os agentes econômicos a perseguirem seus fins” (RAICHELIS, 2015, p. 71).

O que se pode constatar é que o Estado capitalista se transforma a partir da influência keynesiana: se no contexto liberal, o Estado se reduz apenas a garantir as livres forças de mercado, intervindo de forma esporádica e pontual para aqueles que não podem ser regulados pelo mercado, pois não são considerados força produtiva, por exemplo, idosos, crianças, deficientes, com o Estado de viés keynesiano, a estrutura política intervém na economia e na vida social e possibilita também o “[...] endividamento estatal para atuar no processo de desigualdade social criada pelo mercado, por meio de promoção do bem estar social e de suas instituições” (RAICHELIS, 2015, p.73). É esse o contexto considerado como de origem das políticas sociais públicas.

Os “anos de ouro” do capitalismo “regulado” começam a se exaurir no final dos anos 1960 (HOBSBAWM, 1995 *apud* BERING, 2011). Behring e Boschetti (2011, p. 112.) afirmam que “[...] as pressões para uma reconfiguração do papel do Estado capitalista nos anos 1980 e 1990, e seus principais impactos para a política social, estão articulados a uma reação burguesa à crise do capital que se inicia nos anos de 1970”.

A crise do capitalismo, iniciada no início da década de 1970, foi de superprodução, em que o Estado ainda ensaiou um abrandamento, “[...] atuou como uma almofada amortecedora anticrise [...] houve uma dificuldade crescente do capitalismo contemporâneo de escapar ao dilema entre recessão profunda ou inflação acentuada” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.116). A crise do petróleo, do dólar, a crise fiscal do Estado de Bem-Estar Social, a inflação, a queda das taxas de crescimento econômico, o esfacelamento do bloco socialista e a crise do socialismo real foram os fatos que compuseram esse cenário.

As saídas da crise foram agregadas ao processo da globalização ou mundialização do capital com domínio do mercado mundial em grandes blocos dominantes, reestruturação produtiva com novas formas de produzir, implantação e difusão das reformas neoliberais.

Entre as estratégias da reestruturação produtiva está a descentralização da produção, ou produção em redes, em que se compram serviços e produtos de empresas parceiras, reduzindo os espaços produtivos, a mão de obra empregada, os custos de infraestrutura, tudo isso possibilitado pela revolução tecnológica e das comunicações contemporâneas. Ela introduz também o que se chama de produção flexível e contratações também flexíveis, temporárias, terceirizadas, como estratégia de redução de custos para conquistar mercados com preços baratos. Nasce o moderno sentido das redes e de seus fins: a redução de custo e a otimização da produção.

Esse modelo de atuação “eficiente” e “eficaz” é adotado pela gestão pública em contexto de crise fiscal, de adoção da austeridade, de redução de gasto público e de reestruturação das políticas públicas no modo de pensá-las e executá-las.

O que se constata é uma transformação na sociedade capitalista vigente, não apenas do ponto de vista econômico, mas político e ideológico. Se o Estado modifica sua forma de gestão para viabilizar ações menos onerosas, burocráticas e menos dispendiosas de recursos financeiros, os movimentos sociais e a sociedade civil como um todo também esperam desse Estado um novo posicionamento no que se refere às modificações sociais, à crise da sociedade do trabalho e bem como à efetividade das ações de políticas sociais oferecidas.

Com o novo modelo de acumulação flexível, o Estado capitalista é impulsionado a transformar-se, a mudar suas funções e seus papéis, compatíveis com as exigências da nova ordem mundial. Os Estados-Nação, especialmente os periféricos, em função da nova superestrutura político-ideológica e jurídica neoliberal, perdem poder de decisão, considerando que, no capitalismo, as empresas globalizadas e financeirizadas impõem políticas macroeconômicas e diretrizes para as políticas sociais como condição para investimento nos países. O Estado é impelido a descentralizar-se, dividindo poder com outros entes governamentais (municipal e estadual), com os entes internacionais e com a sociedade civil (organizações do mercado e as sem fins lucrativos). Entra em cena a nova lógica da gestão e do trabalho em redes de políticas públicas, que conta com a multiplicidade de atores e de instituições públicas e privadas na implementação das políticas públicas.

A primeira saída para a crise é a econômica; nesse ponto de vista, traz consigo um conjunto de medidas que impactam de maneira exponencial no quadro político-administrativo. Para Minhoto e Martins (2001), a globalização, a desregulamentação do mercado, o comércio em escala global, o paradigma da produção flexível, a descentralização da economia e dois fatores decisivos – a crise mundial do início dos anos 1970 e os choques do petróleo de 1973 e 1979 – foram cruciais para a nova dinâmica global da economia.

É, precisamente, nesse contexto, segundo Minhoto e Martins (2001, p. 83), “[...] que as empresas tendem a lançar mão da estrutura de rede como parte de um conjunto de estratégias destinadas a minimizar custos e capital imobilizado, adquirir competências tecnológicas e compartilhar recursos e informações”.

Castells (1999) caracteriza as novas formas organizacionais do Estado, inspiradas nos sistemas empresariais e favorecidas pela nova dinâmica mundial de globalização, mundialização dos capitais e declínio dos Estados-Nação, como o “O Estado-rede” – uma estratégia para responder ao desafio de aumentar a operatividade e recuperar a legitimidade do Estado; ao Estado caberia coordenar os diferentes níveis institucionais e as ações dos múltiplos atores e das instituições envolvidas na prestação de serviços. A efetivação dessa nova atuação estatal se daria por intermédio da gestão de redes.

Por consequência, sob a justificativa de melhorar a eficácia das políticas sociais frente ao contexto de crise e como alternativa à “inocuidade” do Estado, fortaleceu-se a necessidade do trabalho por meio de redes e parcerias entre o Estado e a sociedade civil (ONGs e as famílias), o Estado e o Mercado e entre o Estado e os outros entes governamentais (descentralização política e municipalização dos serviços) e com outros poderes estatais.

### **3.2 A estratégia da rede como novo modelo de gestão descentralizada das políticas públicas**

A gestão e o trabalho em rede de políticas públicas, no sentido de conjugar recursos, iniciativas em torno de objetivos comuns, contar com a participação do mercado, das organizações não governamentais do terceiro setor, famílias, comunidades, movimentos sociais e indivíduos participativos e empreendedores, não são, exatamente, o predomínio da solidariedade direta para com o próximo, mas a utilização de uma estratégia de redução de custos, redução das demandas do Estado e reprivatização das formas de enfrentamento das expressões da questão social. É o predomínio da lógica empresarial na lógica da gestão pública, que parte de uma crítica ao Estado de Bem-Estar Social tomado como burocrático, oneroso e ineficiente.

Essa modalidade de gestão e trabalho ganha adeptos em função do apelo à lógica da descentralização, da democratização, da participação e das relações horizontais entre diferentes agentes da proteção social, da capacidade de atendimento integral às demandas, dentre outras.

Mas, quando o Brasil adere a esse tipo de gestão das políticas públicas? Em que contexto e como?

### 3.2.1 A emergência da gestão descentralizada no contexto brasileiro

A descentralização no contexto brasileiro tem diferenciações em relação ao que reivindicavam os movimentos sociais pela redemocratização do Estado brasileiro, em parte materializada pela Constituição Federal de 1988, e a descentralização posta em prática em contexto de avanço das reformas neoliberais, na tentativa de responder com um modelo de gestão política menos burocrática e que, conseqüentemente, auxiliaria a tornar as ações estatais mais efetivas.

Dessa forma, os discursos reformistas que preconizam a descentralização, por um lado, caracterizavam-se pela tentativa de fortalecer a participação dos cidadãos nos processos decisórios, como o das políticas públicas, reclamando partilha de poder de decisão e de fiscalização da coisa pública, e, em conseqüência disso, o fortalecimento da democracia que se encontrava em processo de construção. Todavia, esse processo, que se adensa nos anos 1980, encontra barreiras para sua efetivação nos anos 1990, apesar dos avanços trazidos pela Constituição Federal de 1988, como a descentralização político-administrativa e a participação popular. Nessa conjuntura, os efeitos da crise mundial e as pressões dos organismos internacionais levam o Brasil a adotar o receituário neoliberal, a partir do Governo Collor de Melo.

Cabe ressaltar que o Estado brasileiro, desde 1930, coloca-se como ente central para o desenvolvimento nacional, com o processo de redemocratização para transformar um país dito “atrasado” a “reforma do Estado antecede a da sociedade civil” (VIANNA, 2004, p. 169). O autor aponta que “[...] a descentralização como eixo da reforma política da Constituição, repercutiria sobre as liberdades civil e pública recriando a sociedade a fim de robustecer a noção de indivíduo e sua livre iniciativa”.

O Estado, no contexto brasileiro, foi formatado de forma centralizado. Tal construção impacta, profundamente na formação da sociedade brasileira, bem como nas características das ações promovidas pelo Estado, que são, notadamente, de cima para baixo. Foram dois os principais momentos históricos em que o Estado centralizou as suas ações: Estado Novo (1937 - 1945) e período da Ditadura Militar (1964 - 1985).

Um dos principais instrumentos de centralização político-administrativa no governo Vargas caracterizou-se pela implantação dos Sistemas de Interventorias, balizados pelo

Decreto-lei Nº 1202, em 8 de abril de 1939, que consistiam em departamentos administrativos cujos os membros eram nomeados pelo próprio presidente da República. É importante destacar que a centralidade administrativa na Era Vargas foi revestida de autoritarismo e populismo (DINIZ, 1991).

No que concerne ao período de Ditadura Militar, a centralização político-administrativa é instaurada pelo autoritarismo e ocorre alinhada a retirada de direitos civis e políticos.

Neste sentido, apenas no final dos anos de 1980 com o fortalecimento dos movimentos sociais pelo fim da ditadura militar e a promulgação da Constituição Federal, o ideário de descentralização política aparece como uma das exigências para a redemocratização do país. A CF/1988 traz a descentralização como princípio orientador das políticas públicas, em contraposição à histórica centralidade no Governo Federal. Mas a implementação desses princípios ocorre em outro contexto, de acirramento da questão social e de avanço das reformas neoliberais do Estado brasileiro.

As diretrizes da descentralização administrativa vão se materializar pelo processo de reforma do Estado, proposto e orientado pelo Consenso de Washington, e, no Brasil, como destaca Duriguetto (2008, p. 8), a reforma começou a ser implementada por meio de um “Plano Diretor” redigido no primeiro semestre de 1995, no âmbito do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), sob a gestão do ministro Bresser Pereira, em que se destaca a defesa do chamado “modelo gerencial”.

Para Duriguetto e Debórtoli (2008, p. 8) a estratégia de descentralização,

[...] refere-se tanto ao processo administrativo – transferência de responsabilidade das decisões, funções e ações federais para as instâncias estaduais e municipais – sendo sinônimo de eficiência e redução de custos, quanto a descentralização na área social, em que se destacam as proposições relativas à transferência de responsabilidades e funções estatais que podem ser simultaneamente realizadas, geridas e executadas pelo Estado, por organizações públicas não-estatais e por organizações privadas, que celebrem com o Estado, “contratos de gestão”, “parcerias”.

A descentralização administrativa pode ser exemplificada pela transferência da gestão de políticas sociais, especialmente para os municípios. Como destaca Arretche (1999, p. 12), a transferência de responsabilidades no contexto das políticas “[...] desenhadas para eleger a outro nível de governo a responsabilidade pela gestão destas políticas [...]” consolida uma direção dessa descentralização: o “desenvolvimento” da autonomia municipal. A gestão das

políticas sociais passou a ser atribuição das três esferas, mas a execução, de fato, das políticas sociais ficaria a cargo dos municípios:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: [...]II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência; [...] V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência; [...] IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; [...] X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos; [...] (BRASIL, 1988).

Para Stein (1997), a organização da gestão descentralizada acontece em duas direções: sendo a primeira a descentralização da esfera federal para a estadual e a municipal, conceituada como municipalização; e o outro norte seria do Estado para a sociedade civil (mercantil ou não mercantil). A autora destaca que,

A primeira direção, identificada por descentralização vertical (LOBO, 1989; PNUD,1993) ou territorial (GUAIT *apud* TEIXEIRA, 1992), refere-se ao deslocamento do poder entre distintos níveis de governo, isto é, à transferência do poder federal aos governos estaduais e municipais. Este tipo de descentralização desdobra-se em duas dimensões: uma, na qual ocorre a redistribuição das receitas públicas - a financeira - e, outra, na qual ocorrem novos arranjos no sistema de competências governamentais - a político-institucional. A segunda direção refere-se à transferência de funções executadas pelo setor público ao setor privado, tanto lucrativo (instituições econômicas), como não lucrativo (organizações civis, sejam de classe ou comunitárias). Esta direção contempla defensores com visões distintas: a privatista que defende a privatização de atividades até então desenvolvidas pelo Estado, e a comunitarista que defende maior articulação entre a sociedade civil e o Estado mediante a cooperação mútua entre estas duas instâncias na prestação de determinados serviços públicos (STEIN, 1997, p. 6).

A descentralização reivindicada pelos movimentos sociais dos anos 1980 tinha evidente conotação de divisão de poderes, atribuições e responsabilidades, mas, acima de tudo, recursos necessários para implementar as políticas sociais mais próximas dos cidadãos.

Assim, Uga (1991, p. 97) define o processo de descentralização como:

[...] um processo de distribuição de poder que pressupõe, por um lado, a redistribuição dos espaços de exercício de poder ou dos objetos de decisão – isto é, das atribuições inerentes a cada esfera de governo, e por outra, a redistribuição dos meios para exercitar o poder, ou seja, os recursos humanos, físicos, etc.

Nesse sentido, quando falamos de compartilhamento de gestão, é necessário reconhecer a necessidade da complementaridade e da afirmação de compromissos que se afastem da visão assistencialista e autoritária. A descentralização deve ter caráter de democratização e caminhar para a materialização de direitos. Descentralizar “[...] é redistribuir o poder, de propor, decidir e fiscalizar ações” (HEINDRICH, 1999, p. 82).

Heindrich (1999, p. 30) esclarece que a descentralização no Brasil criou nova estrutura administrativa, que ainda necessita ser aperfeiçoada. A autora faz os seguintes questionamentos: “[...] resta-nos saber para o que tem servido essa descentralização? Será que não passa de uma desresponsabilização”?

A proposta de descentralização materializou-se no desenvolvimento das ações estatais pelo âmbito municipal. No novo modelo de administração pública, os municípios que, no regime ditatorial não possuíam autonomia, nessa nova forma de gestão descentralizada passam a ser peça-chave na execução das políticas sociais. Inaugura-se, assim, a ideia de municipalização no contexto brasileiro.

Diante dessa “nova” realidade, aos municípios é dado um novo *status* dentro do contexto da gestão das políticas sociais, inaugura-se o que alguns autores nomeiam de sistema municipal de políticas sociais, dando “autonomia” aos entes municipais.

Para Jovchelovitch (1995, p. 49),

[...] municipalização é a passagem de serviços e encargos que possam ser resolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativa, com a adequada distribuição de poderes político e financeiro. É desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e descentralizadora do poder e pode ser visto sob três aspectos: sociológico, político e jurídico.

A autora ainda destaca que são princípios da municipalização: a descentralização; o fortalecimento administrativo; a participação comunitária; e o enfoque integrador da administração local.

Assim, aos municípios coube a tarefa mais árdua: garantir a execução da política. Se, por um lado, os municípios (a maioria deles) viram no processo de descentralização a “entrada” de volumes financeiros repassados pelo Governo Federal (sabe-se que grande parte dos municípios brasileiros não possui recursos próprios e que, por isso, construiu relação de dependência dos recursos repassados pelo Governo Federal), por outro lado, experimentaram a sobrecarga de serem os executores de uma política social complexa, com escassa capacidade técnica para tal.

Cabe ressaltar o caráter heterogêneo dos municípios brasileiros. Em um país continental como o Brasil, cada município encontra-se inserido em realidades diferenciadas, seja economicamente, cultural e social, portanto, “[...] ao contrário dos modelos abstratos e homogêneos de respostas, a descentralização abre a necessidade de heterogeneidade, o que exige a construção de padrões alternativos e não de um ideal homogêneo” (SPOSATI; FALCÃO, 1990, p. 16).

Assim, o processo de descentralização e de redemocratização traz à tona um novo desenho para as políticas sociais. Como destaca Arretche (1999, p. 111), com exceção das ações da previdência social, os demais exemplos de políticas sociais (educação, assistência social, saúde, entre outras) “[...] estão sendo implantados programas de descentralização que vem transferindo, paulatinamente um conjunto significativo de atribuições de gestão para os níveis estadual e municipal do governo”.

A partir da Reforma de Estado, no Governo FHC, outra noção de descentralização ganha força, a que vai do Estado para a sociedade civil. Implementa-se e ganha legitimidade um modelo de participação em que diferentes sujeitos e instituições prestam serviços como agentes de proteção social. Não apenas se cria o marco regulatório do terceiro setor, como esse é convocado a fazer política pública, implementando ou executando essa política, com ou sem financiamento público.

Instaura-se a noção de redes de políticas públicas, seja como intersetorial, com a articulação de diferentes políticas setoriais, seja como rede socioassistencial, formada por organizações governamentais e não governamentais que prestam serviços socioassistenciais.

Nesse modo de fazer política social, o Estado atua como regulador e coordenador da rede de proteção social, mas quem a implementa pode ser uma pluralidade de agentes públicos e privados articulados e em torno de objetivos comuns. O que implica em novas formas de gestão e de trabalho social.

### 3.2.2 A gestão social como novo modelo administrativo das políticas públicas

Nos discursos em torno das novas formas de gestão estão as atuais demandas da sociedade contemporânea e as diferentes e complexas expressões da “questão social” ancoradas nesse cenário vidente, apontado como a origem da necessidade de outros modelos de gestão pública, com novas estratégias de intervenção, uma gestão que se afaste cada vez mais da burocratização e da setorialização e se aproxime das práticas participativas e descentralizadas.

No século XX, as demandas sociais dos cidadãos foram, de certa forma, legitimadas, reconhecidas por legislações específicas, configurando-se em direitos e base para a constituição das políticas públicas. No entanto, o que se percebe é que, mesmo legitimados, os direitos sociais não se efetivaram de fato, a desigualdade social continuou e persiste no século XXI como ferida aberta.

A disputa entre os dois projetos societários, o neoliberal e o democratizante (baseado na CF/1988), torna-se cada vez mais acirrada e as conquistas garantidas pela CF/1988 enfrentam dificuldades para se efetivarem em contexto de avanço do neoliberalismo. O Estado se retrai em relação à garantia de direitos sociais e passa a responder às demandas do capital como prioridade absoluta.

Nas últimas décadas, constata-se um desmonte do *Welfare State* nos países desenvolvidos. No que se refere ao Brasil, cabe frisar que o Estado de Bem-Estar Social não se materializou de fato; o que foi instaurado em solo brasileiro foi um *Welfare State* “capenga” que vem se esfacelando sob a influência neoliberal.

No contexto do neoliberalismo, o *Welfare State* sofre “mutações”, o Estado retira-se da função principal de intervir e proporcionar políticas públicas e se coloca apenas como mediador e regulador. Nota-se o repasse dessa função para o mercado, para aqueles que podem pagar e para a sociedade e as instituições do terceiro setor, o trato dos mais pobres, reconfigurando-se como um *Welfare State Mix* ou pluralismo de bem-estar social (PEREIRA, 2010).

Nessa perspectiva, o Estado neoliberal trata a “questão social” de maneira fragmentada e focalizada em detrimento da universalização, sob a alegação de falta de recursos ou de limitações orçamentárias. Diante disso, os trabalhadores são penalizados; no entanto, outros grupos, considerados “invisíveis”, sobretudo o exército de reserva e a camada lazarenta<sup>15</sup>, são excluídos e colocados à margem das relações sociais. A pobreza aumenta exponencialmente e, em consequência disso, o país atinge níveis de desigualdade social alarmantes, que vão de encontro à cidadania “conquistada” por meio dos direitos legitimados pós-Constituição. Diante dessa conjuntura, o que se constata é a exponenciação da “questão social”.

Os preceitos do neoliberalismo passam a influenciar não apenas as questões econômicas, mas também o contexto das políticas públicas, especificamente as sociais, exigindo a implantação de um Estado Mínimo, políticas sociais extremamente focalizadas, proteção social apenas para os mais pobres, privatização, incentivo da parceria público-privada, ou seja, redirecionamento também da gestão pública, gestão que consiga compartilhar com todos os sujeitos sociais as funções que seriam, de fato, do ente estatal, denominada de gestão social.

---

<sup>15</sup> Como assevera Marx (1985, p. 209), em “O Capital”: “[...] quanto maior, finalmente, a camada lazarenta da classe trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior o pauperismo oficial. Essa é a lei absoluta geral, da acumulação capitalista”. O conceito de exército de reserva refere-se ao desemprego estrutural nas economias capitalistas, a massa de trabalhadores desempregados. E camada lazarenta aqueles que sequer fazem parte do exército de reserva.

Behring (2016) aponta que, “[...] em contexto de crise do capital, todos os países capitalistas de norte a sul do globo seguiram orientações do Banco Mundial e instituíram contrarreformas” (BEHRING, 2016, p. 122). A maioria se reorganizou sob as tendências neoliberais, as reformas, no entanto, mantêm ou pioram a situação existente.

As reformas aconteceram em todos os âmbitos: político, econômico, social e administrativo. Nesse sentido, ocorreram modificações na administração pública, como já se ressaltou anteriormente no presente escrito. Inicialmente, faz-se necessário evidenciar algumas tipologias da administração, para que se possa ter um entendimento comparativo e perceber o seu processo evolutivo, utilizando estudo do autor Bresser Pereira (2005), bem como as principais modalidades da gestão social cujas definições são trazidas pela autora Kauchakje (2007). É importante ressaltar que os dois autores representam duas tendências diferentes no que concerne ao entendimento de gestão pública.

De acordo com Bresser Pereira (2005), a administração pública, no contexto brasileiro, tem sua evolução baseada em três modelos: o patrimonialista, o burocrático e o gerencial. Para o autor, o “patrimonialismo” significa a incapacidade ou relutância de distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados; a administração pré-capitalista era, assim, patrimonialista. Esse tipo de concepção administrativa era a mais superficial e a menos racional, pois foi construída no terreno comprometido com critérios baseados em privilégios, tradição, parentesco e outros, bem distantes da meritocracia do modelo burocrático.

A administração pública do tipo burocrático surge a partir da evolução histórica dos modelos de administração. Pode ser caracterizada por profissionalização e racionalização dos processos administrativos. Esse modelo traz respostas ao anterior, no qual era ilimitada a possibilidade de junção entre o público e o privado (PEREIRA, 1996).

Pereira (2005, p. 26) explica:

Com o surgimento do capitalismo e da democracia, estabeleceu-se uma distinção clara entre *res publica* e bens privados. A democracia e a administração pública burocrática emergiram como as principais instituições que visavam a proteger o patrimônio público contra a privatização do Estado. Democracia é o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos em oposição ao *rent-seeking*. Burocracia é a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção – dois traços inerentes à administração patrimonialista –, os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional.

A redefinição no papel do Estado, cada vez mais reduzido a apenas coordenar as ações, forçou a emergência de um novo modelo de administração pública, o denominado pelo

autor de “gerencial”. Pereira define algumas características básicas da administração gerencial:

[...] É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados; pressupõe que os políticos e os funcionários são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia serve-se da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação; e utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos (PEREIRA, 2005, p. 28).

Vale ressaltar que o autor não considera esse modelo de gestão mais adaptado ao Estado Mínimo neoliberal, ou contrário, diz se o modelo capaz de resgatar a capacidade administrativa do Estado para garantir o desenvolvimento com políticas sociais. Um modelo denominado “social-liberalismo”, uma opção ao estatismo ou ao seu contrário ao mercado. Esse modelo gerencial é misto, Estado ágil, pequeno, enxuto e capaz de manter as parcerias que garantiram as políticas públicas, ou seja, não é outro, senão o Estado neoliberal.

Nessa perspectiva de compreensão dos modelos administrativos, Kauchakje (2007) apesar de fundamentar-se na discussão de Bresser Pereira, apresenta novos modelos de gestão. A autora destaca cinco modalidades de gestão e afirma que estão inseridas em contexto sociocultural, portanto, ligadas a momentos históricos, dentre os quais um ou outro modelo ganha predominância. São eles: gestão patrimonial, gestão técnico-burocrática, gestão gerencial inspirada na análise de Bresser Pereira, gestão democrático-participativa e gestão em redes.

Serão destacados os dois últimos modelos trazidos pela autora, pois se trata de uma inovação na descrição dos processos administrativos. As duas novas formas administrativas encontram-se em pleno processo de desenvolvimento e expansão no cenário contemporâneo marcado pelos preceitos do neoliberalismo e, ao mesmo tempo, por pressões de participação da sociedade.

Kauchakje (2007) caracteriza a gestão democrático-participativa, caracterização que foi utilizada como fundamentação no presente estudo, assim esse tipo de gestão

[...] se caracteriza pela ação local, descentralização, intersetorialidade de políticas e programas e a articulação entre as esferas de poder governamental. Esta gestão adota como prioridade as demandas das classes populares, realizando uma inversão das gestões tradicionais que privilegiam os grupos de poder já estabelecidos. Ela prevê o acesso da população aos serviços essenciais e privilegia os interesses populares, tidos como garantia de direitos e não mero assistencialismo, bem como amplia o processo de democratização com a adoção de instrumentos e mecanismos de participação social (KAUCHAKJE, 2007, p. 91).

Nesse sentido, a administração estatal necessita adequar-se às novas formas de gestão pública, na tentativa também de responder aos dois projetos societários, fortalecer o mercado com o repasse de algumas funções estatais para a sociedade civil e para o mercado e responder aos movimentos sociais possibilitando a maior participação desses e dos sujeitos sociais nas formulações de ações estatais, bem como no controle social dessas ações.

Souza Filho e Gurgel (2016, p. 257) afirmam que é necessário estabelecer um controle da burocracia, da administração burocrática, “[...] para que ela não se aproprie dos meios de administração e produção da sociedade”. Segundo os autores, o que se propõe, de modo geral, para corrigir este fenômeno repetitivo, é “(a) a transparência; [...] (b) a participação da sociedade organizada nas decisões relativas às políticas públicas; e (c) o controle social”. Diante desse prisma, Souza Filho e Gurgel (2016, p. 257) afirmam que “[...] o desenvolvimento desse debate gerou uma importante corrente da administração pública intitulada de gestão social. A gestão social postula um gerenciamento mais, participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por diferentes sujeitos social”.

No entanto, as raízes da gestão social encontram-se nos movimentos sociais, objetivando horizontalizar as relações, tendo como base o fortalecimento democrático e buscando o desenvolvimento dos processos sociais fundamentados na participação e na ideia de coletividade.

Essa perspectiva, compatível com a CF/88 e seus princípios da descentralização e participação popular, requer, de fato, gestões democráticas e participativas, mas que não significa, necessariamente, trazer os movimentos sociais e as organizações não governamentais para a implementação de políticas sociais com seus recursos humanos e materiais e de um Estado coordenador dos agentes e instituições. O poder reivindicado pelos movimentos sociais é de decisão, fiscalização da coisa pública, avaliação das ações públicas.

Deve-se ressaltar que, em nome da gestão democrática, se legitima a desregulamentação do Estado, sua redução, responsabilizando duplamente a sociedade pelo financiamento e pela execução de políticas.

Mas esse campo é controverso e ainda em construção. Sobre essa questão, Dowbor (2000, p. 16) afirma:

[...] Na realidade, os paradigmas da Gestão Social ainda estão por ser definidos, ou construídos. É uma gigantesca área em termos econômicos, de primeira importância em termos políticos e sociais, mas com pontos de referência organizacionais ainda em elaboração.

Apesar de lidar com múltiplos sujeitos, incluindo conselhos, comissões intergestoras, fóruns, conferências, para os quais a democracia é fundamental na sua consolidação, a gestão

social é também um palco de conflitos. Para Fischer (2002, p. 27), esse tipo de gestão é caracterizada por

[...] um processo de mediação que articula múltiplos níveis de poder individual e social. Sendo um processo social e envolvendo negociação de significados sobre o que deve ser feito, por que e para quem, a gestão não é uma função exercida apenas por um gestor, mas por um coletivo que pode atuar em grau maior ou menor de simetria/assimetria e delegação, o que traz uma carga potencial de conflito de interesse entre atores envolvidos e entre escalas de poder.

Para Kauchakje (2007, p. 27), esse tipo de gerenciamento refere-se à "[...] gestão de ações sociais públicas para o atendimento de necessidades e demandas dos cidadãos, no sentido de garantir os seus direitos por meio de políticas, programas, projetos e serviços sociais". Todavia, no cenário de retração do Estado, redução do gasto público e das parcerias na execução das políticas sociais, a gestão social é mais retórica do que realidade concreta, além de continuar sendo palco de relações de subordinação, de cooptação e de legitimidade do poder político.

De acordo com Maia (2005), a gestão social tem sua origem vinculada à influência do capital e do incentivo do desenvolvimento da participação do terceiro setor. Para ele, a questão da responsabilidade social seria o ponto chave desse tipo de gestão no setor privado. Nesse sentido, há poucas diferenças entre a gestão social e a gestão em redes, ambas são descentralizadas, participativas e democratizadas, em tese. Todavia, com sentidos opostos, em que participação deixa de ser poder de decisão, partilha de poder, fiscalização da coisa pública, mas, sim, passando a significar o fazer no lugar do Estado, cobrir os vazios de sua intervenção, ou seja, inclusão dos que fazem o bem-estar social, os agentes que prestam serviços.

Carvalho (2013) esclarece que a gestão pública é chamada a imprimir sistemas abertos de coordenação e a conduzir ações articuladas em redes multi-institucionais e intersetoriais com vistas a mobilizar vontades, induzir, pactuar e fazer acontecer processos e ações de maior densidade e maior impacto na vida do cidadão.

Nesse sentido, Carvalho (1999, p. 42) afirma que a gestão social

[...] funda-se na concepção de um Estado Social de Direito e, portanto, comprometido com a cidadania de todos os cidadãos de uma nação. Ancora-se em princípios constitucionais que dão forma e conteúdo às políticas, programas e aos serviços públicos. Reconhece no Estado a autoridade reguladora das ações públicas.

Portanto, é evidente a noção de Estado regulador, não o que intervém, mas o que cria uma rede de serviços públicos entre diferentes políticas setoriais para materializar as políticas

sociais de forma articulada, intersetorial. A ideia é reduzir o Estado intervencionista, que deve deixar o bem-estar para o mercado resolver e para outros agentes “naturais”, como a família.

A CF/1988, ao instituir a Seguridade Social como política de responsabilidade do Estado e direito do cidadão, instituiu que essa deve funcionar em rede. Aqui defendida por ser uma lógica de articulação de políticas públicas, uma noção que não rompe com a lógica dos direitos sociais, ao contrário, prevê formas de assegurá-los, atendendo às demandas do cidadão no conjunto das políticas públicas.

É necessário ressaltar que o social que adjetiva a gestão é o objeto da gestão social que, por sua vez, tem finalidade pública, levando em consideração a discussão de público travada por Wanderley (2013), em que os atributos de público podem ser resumidos nos seguintes: universalidade, visibilidade e transparência nas decisões, controle social, sustentabilidade e cultura pública, assim, pode-se afirmar que a gestão social, para se efetivar, de fato, deve, também, incluir, no seu desenho, esses atributos.

Assim, a noção de gestão social é dúbia, pode representar a gestão aberta à participação popular, a controles internos e externos, às redes intersetoriais; ou um caminho para gerir parceiros que são corresponsáveis pela proteção social, como agentes da proteção social executando serviços que o Estado não tem condições de fazer.

Nessa segunda dimensão, Carvalho (1999) reforça que o cenário atual leva a crer na presença do pós-*Welfare* e, em consequência disso, a instituição do Estado cada vez menos interventor e mais mediador, Estado considerado pela autora como coordenador, que continua formulando a política pública, mas repassando a função de executar as ações públicas para os demais entes sociais.

Carvalho (1999) ainda aponta duas ordens de tensão que movimentam a formatação da gestão da política social. A primeira é **a tensão entre eficiência e equidade**: a privatização e o repasse das ações do Estado para outros entes, visando mais eficiência no gasto público; contudo, esse processo é permeado pelo risco de não garantir a equidade das ações para os cidadãos. A outra **tensão se dá entre a lógica da tutela ou compaixão e a lógica dos direitos**. A autora destaca que se faz presente “[...] o risco da filantropização dos serviços de direitos dos cidadãos, ou ainda da manutenção do receituário neoliberal impedindo o avanço na conquista da equidade social” (CARVALHO, 1999, p. 25).

Nesse sentido, a gestão social concatena-se a essa ideia de descentralização e torna-se o tipo de gestão “ideal” que, ao mesmo tempo, responde aos movimentos sociais que buscam a descentralização e gestão participativa, e ao receituário neoliberal, que propõe cada vez mais a redução do Estado, sobretudo para investimentos sociais. A Constituição Federal de 1988

tornou-se o marco da instituição da gestão pública partilhada no Brasil, no entanto, mesmo que as conquistas constitucionais sejam resultado das lutas dos movimentos sociais da década de 1980, o que se constata, como destaca Dagnino (2005), é que o projeto neoliberal se apropria do potencial transformador do discurso dos movimentos sociais e apropria-se dos principais referenciais do modelo democrático: descentralização, participação, rede, ressignificando-os (o que se denomina de Confluência Perversa<sup>16</sup> e Crise Discursiva<sup>17</sup>).

A ação pública está em uma encruzilhada, conforme Ricardo Gomà (2004, p. 16):

[...] sob uma tripla pressão de mudança: a transição em direção às políticas transversais, capazes de integrar a complexidade; às políticas participativas, capazes de assumir os processos de subjetivação em curso; e às políticas de inclusão, capazes de promover novas lógicas de coesão e redistribuição. A agenda da inclusão se converte, assim, em uma peça-chave do Estado de bem-estar do século XXI.

Ou seja, quando deveria avançar com as políticas de inclusão, entrando de vez na agenda pública e se convertendo em ações, serviços e programas, sofre reveses que comprometem o avanço e a garantia dos direitos como responsabilidade do Estado, portanto, um desmantelamento do Estado de Bem-Estar Social e das políticas sociais como direito de cidadania, para se travestir em ajuda, benemerência, responsabilidade social de empresas, ONGs, fundações, etc., ao saber da condução neoliberal.

Em síntese, a nova arquitetura da gestão pública prevê nova lógica firmada na cidadania e que proporciona ação integral, desenvolvida com base na característica de territorialização, municipalização (o microterritório deve ser considerado como campo do desenvolvimento das ações; é nesse espaço que os direitos são materializados) e intersectorialidade, com o desenvolvimento de políticas públicas que se complementam, de um lado, e de outro lado, de se transformar em mera retórica, ao deixar as políticas sociais e o bem-estar a cargo do mercado e das ONGs, como um Estado para os estritamente pobres. Assim, cidadania também é ressignificada, como responsabilidade individual e das empresas.

Esse novo modo de pensar os arranjos da política pública, que pretende superar a setorialização, convoca a gestão de políticas públicas a se adaptar e integra-se aos sistemas participativos que visam ao desenvolvimento das ações articuladas, no que se refere aos programas e projetos sociais. Os programas sociais passam a se desenvolver sob a lógica da ação em rede, agregando diversos serviços, projetos, sujeitos e organizações no âmbito do

<sup>16</sup> Confluência Perversa - de um lado, o projeto neoliberal que se instala em nossos países ao longo das últimas décadas e, de outro, um projeto democratizante, participatório (DAGNINO, 2005).

<sup>17</sup> Crise Discursiva – apoderamento, pelo grande capital, de termos provenientes dos movimentos sociais e projeto democrático, reconceituando-os em função do interesse hegemônico deste (DAGNINO, 2005).

microterritório, que é o do município. A modificação na gestão pública favoreceu o desenvolvimento da municipalização das políticas sociais.

Diante desse processo de descentralização e implementação da gestão social, o município assume o papel principal na implementação das ações das políticas sociais. A emergência pelo desenvolvimento do local como saída para o enfrentamento das expressões da questão social coloca em relevo o município como espaço territorial mais compatível para a flexibilização das políticas e da proteção social.

A Constituição Federal e as principais legislações sociais regulamentam a gestão compartilhada, colocando o município com a função de execução, juntamente com as parcerias privadas formadas nesse território. Nesse sentido, a descentralização, a municipalização e a participação são percebidas como fundamentais na reorientação substantiva das políticas sociais (FARAH, 1999, p. 89).

De acordo com Brant de Carvalho (2012, p.53),

[...] a gestão pública municipal deve comprometer-se com os propósitos maiores de desenvolvimento social local. As secretarias municipais e outras agências governamentais devem se submeter a um plano estratégico que exige abandonar a perspectiva isolacionista e setorial da gestão tradicional.

No entanto, analisar a municipalização no contexto brasileiro é tarefa complexa, pois o país é composto por cinco mil quinhentos e setenta municípios, com diferentes características econômicas, culturais e por desigualdade regionais, e que, em grande parte deles, em especial os mais interiorizados, a discussão política ainda é marcada pela influência do coronelismo político. Desse modo, é necessário entender que esse processo ainda não se consolidou, e sua construção encontra-se incrustada em solo marcado por contradições homéricas, acarretando entraves e desafios para que a municipalização seja efetivada como forma de descentralização da gestão.

Wanderley (2013, p. 7) aponta alguns desafios para a gestão social: a fim de que essa se efetive e alcance o seu objetivo inicial de gestão democrática, faz-se necessário que a gestão esteja fundada na lógica da cidadania e do direito e que esteja incrustada em um processo democraticamente partilhado que abarca os diferentes atores envolvidos em uma ação pública, o que implica em disputas, em constantes movimentos de conflito e de cooperação.

Desta feita, essa gestão social caracterizada por um ideário democrático pode materializar-se por meio da estratégia da gestão em rede, que possibilita relações

horizontalizadas, onde todos os sujeitos e instituições que dela participam possuem a mesma significância.

### **3.3 Gestão em rede:** um modelo de gestão descentralizada

A noção de gestão social se entrelaça e inclui um complemento: a gestão em rede. Assim, para o entendimento desse tipo ou estratégia de gestão, é necessário realizar reflexões no que se refere, primeiramente, à conceituação e às tipologias de redes, e, logo após, à discussão acerca da constituição desse tipo de gestão.

#### 3.3.1 Conceituação e tipologias das redes

Para Castells (1998, p. 11), “[...] uma rede, por definição, não tem centro, mas apenas nós de diferentes dimensões e relações internodais que são frequentemente assimétricas. Entretanto, em última instância, todos os nós são necessários para a existência da rede”. Isso nos remete a uma perspectiva descentralizada, em que cada ator ou instituição que integra a rede tem sua importância na construção e no desenvolvimento das ações.

Carvalho (2008, p. 2) pontua que “[...] a rede sugere uma teia de vínculos, relações e ações entre indivíduos e organizações. Elas se tecem ou se dissolvem continuamente em todos os campos [...] Uma rede envolve processos de circulação, articulação, participação, cooperação”.

Junqueira (2003, p. 29) analisa que, nas redes, os objetivos definidos coletivamente articulam pessoas e instituições que se comprometem em superar de maneira integrada os problemas sociais. Essas redes são construídas entre “[...] seres sociais autônomos, que preservam sua identidade, mas compartilham objetivos que orientam sua ação”.

Para Teixeira (2002, p. 6), “[...] as redes de políticas são concebidas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos modernos [...]”, ou que “[...] apenas por meio das redes de políticas pode-se garantir a mobilização dos recursos dispersos e dar uma resposta eficaz aos problemas de políticas públicas”.

Ainda de acordo com Teixeira (2002), a formação de redes e a construção de parcerias constituem um modelo de geometria variável. As alianças são múltiplas, flexíveis e orientadas para a ação. Cada parceiro traz para a agenda comum suas vantagens comparativas e seu valor agregado.

A autora ainda coloca em relevo o conceito de redes para a corrente de governança: “[...] as redes são concebidas como uma forma particular de governança dos sistemas políticos

modernos, centrando-se na estrutura e processos através dos quais as políticas públicas se estruturam” (Teixeira, 2002, p.5). Citando Miller, a autora traz a discussão de que as redes seriam um terceiro tipo de estrutura social, distintas “[...] tanto do mercado quanto das formas hierárquicas porque a qualidade de interação do mercado é baseada no interesse racional e nas hierarquias a obediência, enquanto nas redes a interação é indeterminada” (TEIXEIRA, 2002, p. 6).

Assim sendo, frente ao terreno das políticas públicas, é importante que as leituras das redes sejam realizadas minuciosamente e de maneira crítica; é necessário levar em consideração o que não está revelado, as entrelinhas. Para Pfeifer (2009), a leitura de rede de políticas sociais é aquela que passa pela compreensão da “questão social” e a indispensável mediação das políticas sociais para o acesso e a garantia de direitos sociais como respostas às suas expressões. É essa percepção levantada pela autora que também norteará as análises desse estudo, é necessário questionar: será essa a mesma leitura das políticas em rede contemporâneas?

As tipologias das redes aparecem com inúmeras nomenclaturas. Serão aqui colocadas em destaque as tipologias que mais se aproximam ou auxiliam no entendimento da categoria primordial nesse esforço teórico, as políticas sociais. Pakman (1995) sugere que existem dois tipos básicos de redes, a formal e a informal. A rede formal é aquela cujas relações se organizam de forma explícita, com um propósito e com limites de ações; na rede informal, as interações acontecem de forma espontânea e não programadas.

Gonçalves e Guará (2010) caracterizaram as redes dividindo-as em dois grandes grupos: redes primárias e redes secundárias. As redes primárias são tecidas no cotidiano por meio do apoio mútuo, da solidariedade e das relações de afetividade e são formadas por redes espontâneas compostas, por exemplo, pela família, vizinhança, moradores de uma rua ou de uma pequena comunidade. No tocante às redes secundárias, os autores afirmam que, dentro delas, estão presentes outros quatro tipos de redes, assim denominadas: **redes de serviços sociocomunitários**, compreendidas como redes microterritoriais e “parceria” vantajosa do Estado para o enfrentamento da “questão social”; **a movimentalista**, que se caracteriza pela ação dos movimentos sociais, ação política e de controle social; as **redes setoriais públicas**, estatais, no sentido hierárquico e verticalizado; e **as redes de serviços privados**, que se caracterizam pela organização mercantil.

De acordo com Pfeifer (2006), as redes podem acontecer em três sentidos, no que se refere ao acesso e à garantia de direitos, como respostas às expressões da “questão social”: **rede de política social** – a articulação de políticas e programas governamentais e não

governamentais que atuam em uma área específica da política social; **rede interpolíticas sociais**, constituída pela articulação de diferentes áreas da política social; e as **redes de atenção por grupos sociais**, que constitui serviços de diferentes políticas sociais que atendam grupos específicos, redes de atenção aos idosos ou à criança e ao adolescente, por exemplo.

Loiola e Moura (1996) exemplificam a complexidade do fenômeno das redes de políticas em alguns paradoxos. São eles: organizações *vs* indivíduos; transitoriedade *vs* permanência; cooperação *vs* competição, solidariedade *vs* conflito, igualdade *vs* diversidade, racionalidade instrumental *vs* comunicativa e por fim construção *vs* desconstrução.

Oliveira (2004) afirma no que concerne, à operacionalização das redes, que essas podem ser conjugadas em três níveis: o primeiro forma as redes “**interinstitucionais** – articulam os serviços, programas e projetos oferecidos por diferentes instituições”; o segundo forma a “**inter-rede**”, por meio da qual a articulação se dá dentro de uma mesma política social; e, por fim, as “**intra-redes**: articulação entre várias políticas sociais” (OLIVEIRA, 2004, p. 8). O presente estudo analisa a rede socioassistencial, ou seja, especificamente a articulação dentro da Política de Assistência Social, a inter-rede, no entanto foram colhidas percepções nas falas dos sujeitos que representam a articulação da Política de Assistência com outras políticas sociais (intra-redes).

### 3.3.2 Gestão em rede

No que concerne à gestão em rede, objeto de pesquisa do presente estudo, Kauchakje (2007, p.98) afirma que essa modalidade de gestão,

[...] está focada na articulação das políticas, hoje fortemente setorizadas, para potencializar recursos e assegurar serviços que atendam às necessidades da população. Suas características principais são: horizontalidade, negociação, articulação de atores sociais, participação da sociedade civil, aproveitamento de recursos, intersetorialidade, negociação e diversidade. Constitui-se numa tentativa de superação das políticas setorizadas e desarticuladas que prejudicam a garantia de direitos vistos em seu conjunto.

Teixeira (2002) aponta que a rede de políticas e, por inferência, a gestão de redes, tem como principais características a horizontalidade e a interdependência. Tais peculiaridades as distinguem dos outros formatos de gestão; por esse ângulo, a gestão de redes possui algumas vantagens que a autora destaca: pluralidade de atores – possibilita maior mobilização de recursos e diversidades de opiniões; capilaridade – as decisões são tomadas de maneira mais

democrática, presença pública sem criar burocracia; flexibilidade e gestão adaptativa; estruturas horizontalizadas; metas compartilhadas, entre outras (TEIXEIRA, 2002, p. 12).

Sousa Filho e Gurgel (2016) acreditam que a importância da formação de redes, do ponto de vista da organização da gestão pública democrática, encontra-se no fato de elas poderem articular os nexos entre as diversas sequelas da questão social, “[...] tensionando a dinâmica fragmentária e parcial de seu enfrentamento pelo Estado e, dessa forma, podem potencializar o atendimento às necessidades das classes subalternas, para muito além de um mero formalismo gerencial” (SOUSA FILHO; GURGEL, 2016, p. 295).

Por esse ângulo, percebe-se que a gestão por meio de redes, em especial nas políticas sociais, trata-se de “[...] um instrumento fundamental para a gerência das políticas sociais” (TEIXEIRA, 2002, p. 20); no entanto, sabe-se também que o terreno das políticas sociais é marcado por contradições e complexidades. Quando se destaca a Política de Assistência Social, essas características se reafirmam e se tornam mais explícitas, assim, a emergência das redes representa, nessa lógica, uma tentativa de, ao mesmo tempo, superar e tornar essa política mais acessível e efetiva, como também de responder aos fenômenos de transformação social, globalização, descentralização e ofensiva neoliberal.

A gestão em rede apresenta-se na contemporaneidade como uma forma de gestão democrática e participativa semelhante à ideia mais geral de gestão social. A novidade nesse tipo de gestão nos serviços públicos é que visa agregar e coordenar os diferentes sujeitos da proteção social que são mobilizados: mercado, ONGs, organizações não governamentais e outros como Judiciário, Ministério Público, conselhos de direitos, tutelares, dentre outros.

Para seu funcionamento, são necessários fluxos de rotina ou protocolo de ações integradas, encontros presenciais de planejamento e avaliação intra e interpolíticas, processos de trabalho com referência e contrarreferências para encaminhamentos e acompanhamentos, pactuação de objetivos e ações, dentre outros.

A gestão em rede implica lidar, de forma integrada e articulada, com as outras políticas sociais, o que se denomina de rede intersetorial, de modo a atender, integralmente, as múltiplas demandas sociais de famílias e indivíduos, unindo, otimizando os recursos públicos investidos e obtendo mais efetividade, o que é fundamental em um contexto de acirramento das expressões da questão social. Além de ser expressão da presença do poder público na garantia dos direitos sociais, implica também uma rede interna no contexto da política setorial, de forma que seus serviços, benefícios e programas sejam pensados e executados de maneira articulada e garantindo atendimento às múltiplas demandas, ou seja, articulando os diferentes tipos de proteção social de uma mesma política.

Mas gestão em rede significa também coordenar e dirigir uma rede de atendimento, geralmente, de organizações governamentais e não governamentais, o que na Política de Assistência Social é denominado de rede socioassistencial, que pode ser definida como um “conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social” (NOB/SUAS 2005, p 94).

Essa rede expressa a atualização do que há de mais antigo nessa política: a intermediação de organizações filantrópicas e caritativas entre a população e o serviço socioassistencial ou prestando o serviço que atualmente ganha *status* de políticas públicas. A gestão em rede remete lidar com esses diferentes sujeitos e instituições contando com seus recursos (humanos, materiais e outros) e financiando (*per capita* por atendimento, cedendo profissionais ou prédios públicos) minimamente os serviços, deixando ampla margem para busca de outros financiamentos próprios, solidários, trabalho voluntário e outros.

A gestão em rede é o coroamento do pluralismo de bem-estar social, na qual as organizações comunitárias ou as ONGs, ao lado do mercado, da família e do próprio Estado (reduzido em suas funções sociais), atuam de forma ordenada e coordenada pelo poder público. O que não significa que não haja possibilidade de avanço quando permite pensar e executar políticas sociais articuladas.

A Política de Assistência Social é emblemática nessa direção, ao conceituar o Sistema Único de Assistência Social como composto pelos entes governamentais União, Estados, DF e Municípios, organizações governamentais e também pelas Organizações não governamentais, ao instituir a rede socioassistencial formada por essas organizações, que não atuam de forma complementar às organizações públicas, mas a compõem de dentro, como protagonistas dessa política.

Assim, para melhor compreender o solo de antagonismos no qual a Assistência Social foi construída, e a constituição da gestão e trabalho em rede como uma estratégia de gestão dessa Política, por meio da análise das legislações que balizam a Política de Assistência Social, será discutido no próximo item, de que forma se materializa, ou não, essa nova forma de gestão inscrita no contexto dessa política social, a gestão em rede.

## **4 A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA E A GESTÃO E TRABALHO EM REDE**

No cenário apontado anteriormente, o avanço das reformas neoliberais ou do neodesenvolvimentismo brasileiro influenciará no desenho da Política de Assistência Social e na adoção de novas formas de gestão pública, como a gestão social, e mais especificamente, da gestão em rede. Implicará também em novas demandas por trabalho em rede para as equipes de trabalhadores do SUAS.

Desta feita, o presente capítulo tem como objetivo realizar uma discussão sobre os elementos da gestão e trabalho em rede presentes no contexto da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), para isso fez-se uso das normatizações e tipificações da PNAS/2004 frente à argumentação do trabalho em rede, concatenando também com o aporte teórico que embasa a temática.

### **4.1 A descentralização da Política de Assistência Social brasileira: a experiência da gestão em rede**

A política de Assistência Social é uma das políticas sociais que assume a gestão e o trabalho em rede na contemporaneidade. Apesar da sua especificidade setorial, das proteções sociais que visa afiançar, mas por lidar com fenômenos multidimensionais como as vulnerabilidades e riscos sociais, como a pobreza, as desigualdades sociais, dentre outros, tem claro que não poderá enfrentá-los num âmbito de uma única política setorial, assumindo como princípio a intersectorialidade e se organizando numa rede socioassistencial, constituída por diversos atores e instituições governamentais e não governamentais.

O marco dessa lógica se dá com a PNAS (2004) e NOB/SUAS (2005), em que a noção de rede socioassistencial e de gestão democrática e participativa estão explicitadas para além do espaço de participação popular, via conselhos de políticas, mas também nas redes formadas por instituições da sociedade civil (ONGS, OSCIP).

#### **4.1.1 A Política Nacional de Assistência Social – PNAS: novos princípios da gestão e proteção social**

Os artigos 194 a 204 da Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993 reconhecem a assistência social como política pública no campo da proteção

social e da seguridade social, afirmando o caráter de direito e política social afiançada pelo Estado.

Sposati (2005) chama a atenção que a validação da assistência social acontece de maneira fragilizada e aponta que ocorreu “uma regulação social tardia e frágil na efetivação dos direitos sociais, principalmente pela vivência de processos ditatoriais agravados pela sua duração e travamento da maturação democrática da sociedade” (SPOSATI, 2005, p. 508), o que se reflete na assistência social, que só tardiamente avança enquanto política pública.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS/1993) possibilitou um novo desenho para a Política de Assistência Social definindo-a como um direito de caráter não contributivo, ou seja, a participação e o acesso aos benefícios e serviços socioassistenciais não estavam vinculados a contribuições prévias, poderiam ser acessados por quem necessitar. No entanto, como já supracitado anteriormente, Couto, Yazbek e Raichellis (2010, p. 57) destacam que com a “apreensão do Consenso de Washington, com a sua proposição que é preciso limitar a intervenção do Estado e realizar reformas neoliberais” [...]. Assim,

é na contra mão das transformações que ocorreram na ordem econômica internacional, tensionado pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a direção privada e focalizadora, das políticas sociais, enfrentando a ‘rearticulação do bloco conservador’ com a eleição de Fernando Collor que busca de diversas formas obstruir a realização dos novos direitos constitucionais (IPEA) que devemos situar o início do difícil processo de construção da Seguridade Social brasileira (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2010, p. 57).

As autoras ainda destacam que a primeira versão da Política Nacional de Assistência Social é aprovada apenas em 1998, cinco anos após a promulgação da LOAS, no entanto, devido ao cenário de contrarreforma, as duas legislações caminham paralelamente ao Programa Comunidade Solidária, que no governo FHC foi apresentado como principal ação para o enfrentamento da pobreza.

Vera Telles (1998) analisa o Programa,

Longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da Assistência Social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na LOAS, desconsiderando direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas (TELLES, 1998, p. 19).

Desta feita, os anos de 1990 foram marcados pela ofensiva neoliberal, por perdas incalculáveis para a classe trabalhadora, pelo esfacelamento da proteção social e dos direitos garantidos constitucionalmente, e paralelamente, seguiam ações que não as implementavam e fortaleciam, ao contrário, o assistencialismo, o reforço das práticas filantrópicas, o incentivo da parceria público-privado, a refilantropização da assistência social etc.

Diante desse prisma, um marco temporal se instalou de quase duas décadas marcadas pelo intensivo processo de perda de direitos, entre a aprovação da LOAS em 1993 e a promulgação da Política Nacional de Assistência Social, em 2004.

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, foi resultado de intensas pressões populares e manifestações, que foram condensadas e deliberadas durante a IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003.

A PNAS (2004),

realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2004, p. 05).

Ela apresenta como objetivos:

- I - Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- II - Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural;
- III - Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2004, p. 27).

Sem dúvida, um avanço legislativo no campo, que historicamente foi marcado pelo assistencialismo. Em relação às diretrizes, garante o que estava previsto constitucionalmente, nas quais destacamos:

- I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;
- II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV - Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2004, p. 27).

No que se refere ao formato de gestão presente na PNAS(2004), este se dá pela perspectiva da descentralização por meio de uma gestão compartilhada pelos três entes federativos, União, estados e municípios e Distrito Federal, com comando único em cada esfera do governo. A PNAS (2004) prevê também a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS),

[...] cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, co-financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, 2004, p. 33).

Ainda sobre a Gestão da PNAS/SUAS, a Norma Operacional Básica de 2012 confirma a responsabilidade de cada ente federativo na gestão desse sistema e das ações socioassistenciais nele assumidas,

[...] A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, conforme suas competências, previstas na Constituição Federal e na LOAS, assumem responsabilidades na gestão do sistema e na garantia de sua organização, qualidade e resultados na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que serão ofertados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012, p. 05).

Ao garantir a coparticipação dos entes federativos nas três esferas governamentais, cria-se uma definição de rede socioassistencial no contexto da Política de Assistência Social, “considera-se rede socioassistencial o conjunto integrado da oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social mediante articulação entre todas as unidades de provisão do SUAS” (BRASIL, 2012, p. 05).

Visto isso, a legislação aponta que é no âmbito municipal que as ações dessa rede socioassistencial irão se materializar ao serem ofertadas. Ao município cabe “organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede de serviços da proteção social básica e especial” (BRASIL, 2012, p. 12), garantindo a descentralização na política, e ainda

viabilizar estratégias e mecanismos de organização para aferir o pertencimento à rede socioassistencial, em âmbito local, de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados pelas entidades e organizações de acordo com as normativas federais (BRASIL, 2012, p. 12).

A descentralização é então definida como partilha de poder, responsabilidades e cofinanciamento da política entre os entes governamentais. É também uma descentralização que inclui responsabilidades para a sociedade civil, pois não apenas conta com as organizações não governamentais, como também as insere no interior e constituição do SUAS e da rede socioassistencial, o que reforça a refilantropização da Assistência Social e impõem dificuldades de laicização da política.

A gestão democrática e participativa possibilita a gestão em rede, entretanto a participação nesse tipo de gestão não se caracteriza pelo controle social, mas implica em a sociedade civil implementar a política, a sociedade desenvolvendo atribuições que são do Estado, oferecendo serviços que são referenciados nos serviços ou unidades públicas. O que já é uma tradição na assistência social, reatualiza-se como novidade, que é a velha participação das organizações filantrópicas e caritativa na ação social, com ou sem financiamento público.

A descentralização à brasileira ampliou as responsabilidades municipais, nem sempre com os aportes financeiros necessários. Ao município cabe ser o ente responsável pela

identificação da rede socioassistencial disponível no território, bem como de outras políticas públicas, com a finalidade de planejar a articulação das ações em resposta às demandas identificadas e a implantação de serviços e equipamentos necessários; diagnóstico territorial aprimoramento da gestão (BRASIL, 2012, p. 10).

A noção de rede nas políticas sociais comporta várias modalidades: uma delas é a interna, no interior da política que visa planejar, executar e avaliar serviços e benefícios das proteções sociais afiançadas e hierarquizadas em básica e especial (média e alta complexidade), com uma perspectiva vertical, sob a responsabilidade do gestor municipal da pasta da assistência social. Outra modalidade é a interinstitucional, como a rede socioassistencial, que identifica, articula e conta com as diversas instituições governamentais e não governamentais que prestam serviços, que assessoram, defendem direitos etc. Outra é a intersetorial que articula serviços e benefícios das diversas políticas públicas.

Em relação, por exemplo, à área da criança e do adolescente existe o Sistema de Garantia de Direitos (SGD), uma rede de garantia de direitos e atendimento composta pelo Executivo, Judiciário (Vara da Infância, Ministério Público, Delegacia da Infância), Conselho Tutelar, Conselhos de Direitos, Organizações Não Governamentais e Governamentais. Isso expressa bem a ideia da rede, que envolve diversos atores, poderes e instituições, redistribuindo responsabilidades na implementação das políticas.

Na proposta do SUAS, a reciprocidade das ações em rede é condição fundamental, e deve acontecer entre

[...] a rede de proteção social básica e especial, com centralidade na família, sendo consensado o estabelecimento de fluxo, referência e retaguarda entre as modalidades e as complexidades de atendimento, bem como a definição de portas de entrada para o sistema. Assim, **a nova relação público e privado deve ser regulada**, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. **Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços sócio-assistenciais**, mas, como co-gestoras através dos Conselhos de Assistência Social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 41, grifos nossos)

Todavia, a ideia de rede adotada pela política extrapola a noção de divisão de poderes e ampliação de espaços democráticos para a participação popular, como nos conselhos de política e de direitos, ela inclui uma noção de participação na execução das políticas, como parceiros, coparticipes do bem-estar social, não apenas no financiamento das ações pela sociedade, mas como agente de proteção social ofertante de serviços com seus recursos, tais como infraestrutura, voluntariado, fontes alternativas e solidárias de financiamento, considerando a restrição do gasto público e as novas modalidades de fazer política pública com parceria.

A atuação em rede também acontecerá na dinâmica de outro instrumento de proteção da assistência social, que “previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território”, a Vigilância Socioassistencial (BRASIL, 2011, p. 02). Essa divisão será responsável por monitorar as ações desenvolvidas da rede socioassistencial, “coordenar, de forma articulada com as áreas de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, as atividades de monitoramento da rede socioassistencial” (BRASIL, 2012, p. 35), de forma a avaliar periodicamente a observância dos padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados, durante esse monitoramento cabe à Vigilância “produzir informações que subsidiem o monitoramento e a avaliação da rede socioassistencial e da qualidade dos serviços e benefícios prestados aos usuários” (BRASIL, 2012, p. 35).

Cabe ressaltar que, além da materialização da rede socioassistencial no interior da Política de Assistência Social, uma modalidade de redes que envolvem organizações governamentais e não governamentais, as mudanças nas normativas inauguram outra estratégia de gestão das ações da política, a intersectorialidade, que é definida como a “integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais” (BRASIL, 2012, p. 35), e vem ganhando reconhecimento no contexto atual a ideia de rede que visa a intersectorialidade, o compartilhamento e troca entre as políticas sociais buscando o

fortalecimento dos serviços e a efetividade das ações. Essa ideia de rede tem centralidade no Estado, sua primazia na oferta de serviços, bem como a divisão de responsabilidades e articulações entre os entes governamentais, algo que se visualiza como avanço de fato na garantia da proteção social pública.

#### **4.2 A materialização da estratégia da rede na política de Assistência Social: uma análise da categoria rede nas legislações**

Abrantes (2011) destaca que problematizar de maneira concreta a direção social da proposta vinculada a Política Nacional de Assistência Social e SUAS (PNAS/SUAS) é de extrema importância, “isto porque, a fundamentação dos “eixos estruturantes” (matricialidade sócio-familiar; descentralização político-administrativa) da política reproduzem e modernizam as bases conservadoras que tradicionalmente marcam as práticas dessa política” (ARANTES, 2011, p. 168). Nesse mesmo sentido destaca Silva (2010, p. 6-8),

[...] Apesar de representar um importante avanço em relação às práticas de repressão do passado recente da assistência social, a PNAS/SUAS ainda se prende a uma proposta ‘sistêmica’ ao persistir no fortalecimento da integração de ‘rede de serviços’, na ideia de formulação de ações com base na ‘centralidade da família’ e na ‘territorialização’, com ênfase no esvaziamento do conteúdo de classe que perpassa a relação entre Estado e Sociedade Civil.

Ou seja, o conservadorismo se expressa na reprodução de contradições, como a ideia de rede socioassistencial, uma forma de reprivatização ou refilantropização da assistência social, num momento em que se deveria garantir a primazia do Estado na oferta. Isso é reflexo do contexto de reformas neoliberais, orientações de organismos internacionais que redefinem a noção de política pública, não como estatal, e sim como responsabilidade da sociedade que financia via impostos, mas numa nova articulação público/privado, um novo mix que os articula e os somam como elementos semelhantes, pelos objetivos comuns. O que inclui novas funções à gestão, garantir a sinergia desse conjunto diverso de atores e instituições.

A própria ideia de matricialidade sociofamiliar, como aponta os estudos de Teixeira (2016) é contraditória, porque ora toma a família como sujeito de direitos, ora como agente de proteção social, parceira fundamental na prevenção e enfrentamento das vulnerabilidades e

riscos sociais. A noção de território<sup>18</sup> também expressa a atenção ao local de inserção dos indivíduos e família, mas também de seus recursos formais e informais a serem mobilizados.

Nesse prisma, verifica-se que a ação em rede se consolida de fato na assistência social brasileira com a promulgação da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, que indica que trabalhar em rede possibilita a superação de ações fragmentadas, “há a necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na fragmentação e segmentação” (BRASIL, 2005, p. 32), daí a noção de rede socioassistencial, matricialidade sociofamiliar e territorialização para romper com a velha lógica. Todavia, tal discurso está embebido também da influência neoliberal contemporânea, reduzir gastos sociais, contar com as parcerias público/privado, reduzir o tamanho e a intervenção do Estado, assumindo as funções de regulador e coordenador da rede.

Não restam dúvidas que a noção de rede é sedutora, pelo apelo à democracia, participação e horizontalidade nas relações entre os parceiros, o que esconde os diferentes níveis de poderes e influência entre as organizações governamentais, seu acesso diferenciado aos recursos públicos, sua influência na rede, bem como as resistências às mudanças, a permanência de velhas práticas assistencialistas e caritativas, dentre outras.

Além disso, uma rede também permite, em tese, as possibilidades de atenção integral às demandas das famílias e indivíduos, porque envolve diferentes instituições e políticas sociais. Mas, pode ampliar responsabilidades familiares e individuais como coparticipes pelo seu próprio bem-estar e de seus membros, gerando sobrecargas, culpabilizações e responsabilizações para além das condições efetivas desses poderem ofertar bem-estar.

Silva e Teixeira (2016) destacam três modalidades de atuação em rede nas ações socioassistenciais da Política de Assistência Social: **articulação entre Estado e sociedade civil**, estabelecida no art. 1º da LOAS, que prevê que a assistência social deverá ser oferecida através de “[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade” (BRASIL, 2012, p. 1), **descentralização político administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os municípios**, a PNAS/2004 prevê essa descentralização, visando uma intervenção mais efetiva e evitando o paralelismo de ações; e, pôr fim, a **rede intersetorial**, entre políticas setoriais (SILVA; TEIXEIRA, 2016, p. 143, grifo dos autores)

---

<sup>18</sup> O território representa muito mais do que o espaço geográfico. Assim, o município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intraurbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais. Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de construção e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos (BRASIL, 2008, p. 54).

No que corresponde à rede socioassistencial, ela é a materialização da Política de Assistência Social, conceituada como “um conjunto integrado de ações de iniciativa privada e da sociedade que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade” (BRASIL, 2005, p. 40). Portanto, a que institui “novas” relações entre o público e o privado.

É composta diretamente por organizações governamentais, pelos órgãos gestores municipais e pelas organizações e entidades de assistência social. De acordo com a NOB/SUAS (2005; 2012), a dinâmica da rede socioassistencial em defesa dos direitos de cidadania: considera o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeito protagonista da rede de ações e serviços; abre espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social, atuando sobre o princípio da reciprocidade; sustenta a auto-organização do cidadão e da família no desenvolvimento da função pública, logo, um amplo processo de parcerias explícitas, onde estão claras as noções de família recurso, comunidades empreendedoras e a noção de participação que se busca, aquela dita ativa, da sociedade, família, comunidade que fazem, promovem o bem-estar e ocupam os vazios deixados pelo Estado reestruturado pelo ajuste fiscal neoliberal e reduzido em suas funções de proteção social.

Essa rede organiza-se a partir dos seguintes parâmetros: oferta integrada, caráter público de corresponsabilidade e complementaridade das ações entre ações governamentais e não governamentais, hierarquização entre básica e especial, porta de entrada unificada de serviços, oferta capilar e caráter contínuo e sistemático.

A desigualdade e a pobreza, inerentes à sociedade capitalista contemporânea, engendram diferentes modalidades de desproteção social que exigem atenção estatal diferenciada para seu enfrentamento, entretanto, essa responsabilidade é dividida com a sociedade civil, um processo que se denomina de refilantropização, dada a importância dessas parcerias, que também é exigida com as famílias beneficiárias.

A rede socioassistencial deve ser articulada por proteções entre os tipos de proteções, mediante seus serviços. A proteção básica se propõe a “prevenir situações de risco social, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” (BRASIL, 2005, p. 33), atuando através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) de três formas: protetiva, preventiva e proativa. A proteção social especializada tem como instituição de suporte os Centros Especializados em Assistência Social (CREAS), que de acordo com as Orientações Técnicas (BRASIL, 2011),

são de caráter especializado e têm como principal objetivo a reconstrução de vínculos familiares. Essas proteções são compostas de inúmeros serviços, alguns de execução exclusiva do Estado e outros podem ser executados por toda a rede. A gestão em rede também administra essas articulações entre as proteções e entre as organizações de assistência social, diferentes atores e instituições que se unem por um objetivo comum, a materialização da política.

O Estado, mediante o órgão gestor municipal teria a função de coordenar a rede, capacitar, realizar encontros presenciais, manter e circular informações, criar rotina de ações integradas, dentre outras, sendo os CRAS a porta de entrada no sistema. A rede socioassistencial é formada por outros grupos de sujeitos, que atuam de forma direta e indireta, são eles: Organizações Não Governamentais vinculadas à assistência, Conselhos municipais de direitos (Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal da Criança e Adolescente, Idoso, Pessoa com Deficiência, entre outros), Conselho Tutelar, Secretarias de Assistência Social e demais setores vinculadas a elas, como exemplo a Vigilância Socioassistencial.

#### **4.3 A municipalização da assistência social e a rede socioassistencial governamental:**

análise da dinâmica do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS)

Para analisar a gestão descentralizada da Política de Assistência Social brasileira no âmbito municipal, têm-se como base os conteúdos da Constituição de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social e as bases legais do Sistema Único de Assistência Social, concatenando-as com as discussões teóricas de autores que problematizam o processo de descentralização no contexto das políticas sociais e do avanço do neoliberalismo no Brasil.

As discussões apresentadas nesse esforço teórico focam-se especificamente na primeira direção, ou seja, na descentralização administrativa entre os níveis de governo, no processo de municipalização realizado no contexto da política de Assistência Social.

A política de Assistência Social constitucionalmente foi construída levando em consideração a corresponsabilidade entre as três esferas: federal, estadual e municipal. Os artigos constitucionais, especificamente do Art. 18 ao Art. 43, que declaram sobre a organização do Estado, reconhecem que cada ente federativo tem caráter autônomo, “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União,

os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988 (Art. 18, Título III, Capítulo I, Constituição Federal do Brasil)

Ao analisarmos as bases legais que norteiam a execução da política de Assistência Social, o caráter descentralizador constitui-se como um esqueleto na construção desse embasamento, desde as primeiras propostas dessa política, pós Constituição Federal de 1988,

[...] a passagem de serviços e encargos que possam ser desenvolvidos mais satisfatoriamente pelos municípios. É a descentralização das ações político-administrativas com a adequada distribuição de poderes político e financeiro, é desburocratizante, participativa, não autoritária, democrática e desconcentradora (BRASIL, 1995, p. 21).

A ideia da descentralização é assumida por todas as políticas sociais e se contrapõem ao modelo centralizador do sistema de proteção social brasileiro prevalecente até os anos 80. Descentralização político-administrativa e participação popular constituem princípios constitucionais do novo sistema de proteção social pós CF/88. Junto com eles vem a noção de redemocratização e novas formas de relação Estado/sociedade que a inclui nos processos decisórios e torna as políticas sociais mais próximas dos cidadãos.

A PNAS (BRASIL, 2004) adota essa diretriz,

A gestão proposta por esta Política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (BRASIL, 2004, p. 8).

A descentralização também norteia o desenho do Sistema Único de Assistência Social – SUAS sobre diferentes aspectos, são eles: a autonomia dos municípios e Estados, o compartilhamento de responsabilidades, o estímulo à participação popular e a capacidade de tornar as ações desta política efetiva para os usuários que dela necessitam. Diante disto, é importante destacar os seguintes trechos:

A Política Nacional de Assistência Social define como pressupostos a gestão compartilhada, o cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e a definição clara das competências técnico-políticas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil, tendo estes o papel efetivo na sua implantação e implementação (BRASIL, NOB/SUAS, 2005, p. 96).

No que se refere aos objetivos dos SUAS, logo no Artigo 2º é estabelecida essa descentralização como objetivo primordial para a efetivação da Política de Assistência de forma democrática e garantidora de direitos. A nova NOB/SUAS define como objetivos do SUAS no art. 2º:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, Estados, DF e municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários;
- II - estabelecer as responsabilidades da União, Estados, DF e municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social (BRASIL, 2012).

Deve-se ressaltar a lógica do cofinanciamento que obriga aos municípios não apenas em receber recursos, mas também em prevê recursos próprios para o Fundo Municipal da Assistência Social (FMAS), o que caracteriza por um lado como um avanço, pois impele que os gestores municipais prevejam gastos e destinem uma porcentagem dos recursos arrecadados para a Assistência Social, como uma política municipal, entretanto mesmo que essa nova lógica amplie as responsabilidades dos municípios, implica também em limitações severas, pois a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte e sobrevive do fundo de participação dos municípios vindos da União, com arrecadação própria limitada. Aqui fica claro um grande entrave, no que se refere ao financiamento e recursos da Assistência Social.

Outro avanço diz respeito à lei federal nº 12.435, de 2011, que aprimora a LOAS, define com clareza o SUAS, reforçando o Pacto federativo.

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os seguintes objetivos:

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II - integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º-C;
- III - estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios;
- VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

Todavia, a lógica de expansão, consolidação e aperfeiçoamento do SUAS trazidos pela NOB/SUAS de 2012 esbarra no novo cenário político de retorno da ortodoxia neoliberal do governo de Michel Temer, impondo mais limites a essa expansão, instaurando uma lógica restritiva de congelamento dos custos sociais e corte no orçamento da assistência social em 2017.

Lopes e Rizotti (2013) apresentam de forma compilada as principais competências de cada esfera de gestão, bem como os elementos com características descentralizadas que contemplam cada âmbito,

Município – gestão da política municipal de assistência social, com base na PNAS; coordenação e cofinanciamento da rede socioassistencial privada e governamental; dos serviços socioassistenciais; gestão dos benefícios socioassistenciais continuados e eventuais; A cogestão da política de assistência social com o Conselho Municipal da área; execução do Plano municipal de assistência social que deve incluir as deliberações das conferências municipais.

Estados – gestão da política estadual de assistência social respeitando os ditames do SUAS e PNAS; Implementação dos serviços socioassistenciais regionais; coordenação estadual de capacitação; gestão da informação e monitoramento; supervisão e apoio técnico aos municípios; cofinanciamento com repasse fundo a fundo aos municípios; execução do plano estadual em conformidade com as deliberações das conferências estaduais e do CEAS; participação e legitimação de e nas instâncias de cogestão estadual e federal.

União – Gestão da Política Nacional de Assistência Social; cofinanciamento de todas as ações da política; financiamento e estruturação dos programas de transferência de renda nacionais (BPC e Bolsa Família); coordenação da política nacional de capacitação; gestão dos sistemas de informação e monitoramento; implementação das deliberações das conferências nacionais e do CNAS; composição e legitimação das instâncias de pactuação (LOPES; RIZOTTI, 2013, p.33).

A corresponsabilidade entre as três esferas de governo presente em todas as legislações que amparam a Política de Assistência Social, bem como no que se refere ao financiamento e execução de serviços, além de compor uma das estratégias de descentralização, vai além disso, torna-se um caminho para que essa política social se aproxime cada vez mais do status de política de direito.

Destarte, cabe ao município a execução da política de Assistência Social; é no solo municipal que as ações da assistência social serão efetivadas, as ações das esferas federal e estadual resumem-se basicamente ao financiamento (cabe ressaltar que a esfera estadual<sup>19</sup> em grande parte dos estados brasileiros apresenta-se de forma omissa na questão de repasse de recursos, bem como participação da gestão, na realidade analisada pelo presente estudo, a

---

<sup>19</sup> A gestão estadual da Política de Assistência do Estado do Piauí avança a passos lentos no que se refere ao cofinanciamento. A Resolução Nº 01/2018 da CIB/PI é o primeiro marco legal efetivo que tratará do cofinanciamento estadual do SUAS, a resolução foi publicada em 13 de março de 2018.

esfera estatal possui uma gestão apenas normatizadora) e as normatizações da política, a gestão municipal, cabem à execução das ações da política.

Peres e Alves (2009) destacam que,

dentro da estrutura necessária ao município, na efetivação de gestão descentralizada e participativa, os gestores municipais são partes fundamentais na implantação e desenvolvimento da mesma, cabendo a eles dominar as funções gerenciais do planejamento, organização, execução e controle, necessárias ao alcance da efetividade, eficiência e eficácia (PERES; ALVES, 2009, p. 86).

Entretanto, outro problema da “descentralização à brasileira” é a falta de capacitação técnica dos gestores da pasta da assistência social, porque eles são escolhidos por critérios políticos e não técnicos, além do caciquismo e primeiro damismo ainda presentes no âmbito municipal.

Além disso, a descentralização tem sido muitas vezes um repasse de responsabilidades sem a devida partilha de poder. Carvalho (2006) aponta que,

A municipalização não é apenas expressão de uma reforma do Estado para reduzir custos e desresponsabilizar o Estado na garantia de serviços de direito dos cidadãos. É necessária para criar uma governança pautada na participação e democratização da coisa pública e, sobretudo, pautada na produção de uma gestão territorial de proximidade integralizando atenções ao cidadão com desenvolvimento local. (CARVALHO, 2006, p. 127)

Neste sentido, a municipalização da Política Nacional de Assistência Social consiste em um desafio necessário para a solidificação da política, na medida em que este irá garantir maior ou menor viabilidade de efetivação de direitos.

Outra dificuldade dos municípios é contar com uma ampla rede socioassistencial que garantam a integralidade da atenção. Os municípios de pequeno porte contam com poucas organizações não governamentais, com políticas sociais precárias em serviços, o que remete ser mais comum, especialmente, no nordeste brasileiro e no estado do Piauí, a rede se reduzir aos serviços da assistência social, tipificados nacionalmente e que recebem cofinanciamento. É o caso da oferta dos serviços nos CRAS, que geralmente são limitados pela estrutura física em ofertar todos os serviços previstos da proteção social básica. No caso dos municípios de médio porte, além do CRAS eles também ofertam CREAS, sendo necessária a articulação desses serviços, além dos encaminhamentos para serviços de outras políticas sociais setoriais.

O Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) caracteriza-se como a instituição principal dentro da rede de proteção social básica, localizada em áreas periféricas ou com maior demanda para a proteção social, tem como objetivo desenvolver ações preventivas em situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios referenciados por essa unidade.

Esta unidade pública do SUAS é referência para o desenvolvimento de todos os serviços socioassistenciais de proteção básica do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, no seu território de abrangência. Estes serviços, de caráter preventivo, protetivo e proativo, podem ser ofertados diretamente no CRAS, desde que disponha de espaço físico e equipe compatível. Quando desenvolvidos no território do CRAS, por outra unidade pública ou entidade de assistência social privada sem fins lucrativos, devem ser obrigatoriamente a ele referenciados (BRASIL, 2009, p. 7).

Os CRAS são instituições fundamentais no fluxo de trabalho e ações de rede, efetivando a referência e a contrarreferência do usuário na rede socioassistencial do SUAS. São atribuições do CRAS, “a gestão da rede socioassistencial de proteção social básica do seu território e oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), independentemente da(s) fonte(s) de financiamento (se municipal, federal e/ou estadual)” (BRASIL, 2009, p. 24). Além desse serviço do PAIF, são serviços da proteção social básica o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e o serviço em domicílio para idosos e pessoas com deficiência. O CRAS ainda assume na sua identidade de prestação de serviços dois eixos estruturantes do SUAS, matricialidade familiar<sup>20</sup> e territorialização<sup>21</sup>.

Desta feita, no que se refere à proteção especial, também afiançada pela LOAS e SUAS, divide-se em proteção Social Especial de Média Complexidade (PSE/MC) e Proteção Social Especial de Alta Complexidade, a distinção toma por base características e níveis de agravamento de riscos sociais e vulnerabilidades.

O Centro de Referência Especializado de Assistência Social compõe a Proteção Social especial de média complexidade, é a unidade pública central dentro da rede municipal desse nível de proteção. O CREAS possui as seguintes competências:

[...] ofertar e referenciar serviços especializados de caráter continuado para famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, conforme dispõe a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais; a gestão dos

<sup>20</sup> A PNAS/2004 e a NOB/SUAS trazem que “embora haja o reconhecimento explícito sobre a importância da família na vida social e, portanto, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem sido cada vez mais discutida, na medida em que a realidade tem dado sinais cada vez mais evidentes de processos de penalização e desproteção das famílias brasileiras. Nesse contexto, a matricialidade sociofamiliar passa a ter papel de destaque no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Esta ênfase está ancorada na premissa de que a centralidade da família e a superação da focalização, no âmbito da política de Assistência Social, repousam no pressuposto de que para a família prevenir, proteger, promover e incluir seus membros é necessário, em primeiro lugar, garantir condições de sustentabilidade para tal. Nesse sentido, a formulação da política de Assistência Social é pautada nas necessidades das famílias, seus membros e dos indivíduos” (BRASIL, 2005, p.41).

<sup>21</sup> No que se refere a territorialização e a gestão em rede as legislações acima citadas preconizam que Assim, a operacionalização da política de assistência social em rede, com base no território, constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. Trabalhar em rede, nessa concepção territorial significa ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que 45 se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (BRASIL, 2004, p.44).

processos de trabalho na Unidade, incluindo a coordenação técnica e administrativa da equipe, o planejamento, monitoramento e avaliação das ações, a organização e execução direta do trabalho social no âmbito dos serviços ofertados, o relacionamento cotidiano com a rede e o registro de informações, sem prejuízo das competências do órgão gestor de assistência social em relação à Unidade (BRASIL, 2011, p. 23).

Desta forma, diante das competências do CREAS é necessário destacar também as atividades que não são realizadas pela unidade, mas que no âmbito municipal, seja por falta de conhecimento técnico ou por ausência de outros serviços, são repassadas como demanda, chegando ao CREAS por meio de encaminhamentos de profissionais integrantes da rede e por vezes dos gestores da política, ou demanda espontânea dos usuários. São elas:

Ocupar lacunas provenientes da ausência de atendimentos que devem ser ofertados na rede pelas outras políticas públicas e/ou órgãos de defesa de direito; Ter seu papel institucional confundido com o de outras políticas ou órgãos, e por conseguinte, as funções de sua equipe com as de equipes interprofissionais de outros atores da rede, como, por exemplo, da segurança pública (Delegacias Especializadas, unidades do sistema prisional, etc.), órgãos de defesa e responsabilização (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública e Conselho Tutelar) ou de outras políticas (saúde mental, etc.); Assumir a atribuição de investigação para a responsabilização dos autores de violência, tendo em vista que seu papel institucional é definido pelo papel e escopo de competências do SUAS (BRASIL, 2011, p. 25).

Os profissionais, gestores e usuários necessitam conhecer os serviços oferecidos por cada instituição que compõe a rede socioassistencial, trata-se da publicização das informações, que além de caracterizar um direito do usuário do SUAS, torna-se fundamental para que a rede também funcione de forma efetiva. A materialização da rede socioassistencial perpassa também pelo conhecimento de maneira dialética das competências e objetivos de cada unidade, bem como as ações que esta desenvolve. Deste modo, os profissionais poderão realizar encaminhamentos efetivos dentro dessa rede, as instâncias de controle social poderão desempenhar seu papel de fato e os gestores desempenharão as ações descentralizadas de gestão de forma a alcançar os objetivos preconizados pela política. Os sujeitos participantes da rede governamental devem atuar referenciando e contrarreferenciando todas as ações profissionais desempenhadas no contexto da rede.

No que se concerne à referência e contrarreferência na rede socioassistencial, de acordo com as orientações que tipificam os serviços do SUAS, podem ser entendidas, respectivamente como,

A função de referência se materializa quando a equipe processa, no âmbito do SUAS, as demandas oriundas das situações de vulnerabilidade e risco social detectadas no território, de forma a garantir ao usuário o acesso à renda, serviços,

programas e projetos, conforme a complexidade da demanda. O acesso pode se dar pela inserção do usuário em serviço ofertado no CRAS ou na rede socioassistencial a ele referenciada, ou por meio do encaminhamento do usuário ao CREAS (municipal, do DF ou regional) ou para o responsável pela proteção social especial do município (onde não houver CREAS) (BRASIL, 2009, p. 10).

A contrarreferência é exercida sempre que a equipe do CRAS recebe encaminhamento do nível de maior complexidade (proteção social especial) e garante a proteção básica, inserindo o usuário em serviço, benefício, programa e/ou projeto de proteção básica (BRASIL, 2009, p. 12).

Deste modo, a rede socioassistencial governamental da esfera municipal materializa-se nessa dinâmica de referência e contrarreferência tornando-se efetiva ou não. Os encaminhamentos e a articulação entre os serviços e as instituições que compõem as proteções básica e especial devem acontecer de maneira formal e intencional.

Assim, a gestão em rede coloca demandas para as equipes de trabalho em rede, não apenas de conhecer essa rede, encaminhar usuários, e sim de se articular com essa rede, mediante ações de referenciamento e contrarreferência que permitem o acompanhamento das famílias atendidas. São as equipes que a materializam, visualizam as dificuldades e as possibilidades dessa modalidade de intervenção profissional.

#### **4.4 Desafios e entraves na concretização da gestão e do trabalho articulado em rede na política de Assistência Social**

A gestão em rede nas políticas públicas, em especial na política de Assistência Social, apoia-se numa série de possíveis vantagens, que vem se transformando num apelo a essas iniciativas. Segundo Teixeira (2002, p.12), essas características são: maior mobilização de recursos e diversidade de opiniões devido à pluralidade de atores; definição de prioridades realizada de forma mais democrática por causa da capilaridade presente nas redes; a criação de uma presença pública sem criar uma estrutura burocrática; o desenvolvimento de uma gestão adaptativa devido à flexibilidade da dinâmica das redes; a preservação da autonomia dos participantes, tendo em vista que essas redes são estruturas horizontalizadas; os objetivos e estratégias são fruto de consensos resultantes de processos de negociação, gerando mais compromisso e responsabilidade com as metas compartilhadas e maior sustentabilidade.

Entretanto, há inúmeros desafios, dentre os quais Teixeira (2002) destaca: as dificuldades em lidar com as contas públicas em relação ao uso dos recursos públicos, já que envolvem numerosos participantes governamentais e privados; a lentidão no processo de

geração de consensos e negociação; as responsabilidades são muito diluídas; há uma ausência de critérios explícitos e universais para participação na rede, podendo provocar a marginalização de determinados atores, até mesmo regiões, e deixar a política apenas nas mãos de uma elite, com a qual se mantêm convênios, que vencem os editais e que concentram maior número de serviços prestados. Desse modo, percebe-se que há relações de poderes e de influência diferenciada entre as organizações da sociedade civil componentes da rede socioassistencial.

Ainda conforme Teixeira (2002, p. 19), na gestão em redes, “[...] o gestor público deixa de ser um cumpridor de planos para ser um negociador, capaz de incentivar o diálogo, coletivizar ideias, formular alternativas e articular ações conjuntas”. Na rede socioassistencial, atingir esses objetivos é um grande desafio, considerando a histórica cultura assistencialista, religiosa e filantrópica das organizações de assistência social, assim como a falta de tecnicidade e conhecimento das legislações da política dos gestores municipais. O caciquismo ainda é forte em muitos municípios de pequeno porte e os conselhos de políticas públicas apresentam-se como funcionais à lógica da gestão.

O movimento em torno dessa expectativa de gestão descentralizada, democrática e de relações horizontais, no sentido de dividir responsabilidades e reduzir as demandas do Estado, vai se ampliar, considerando o ajuste fiscal neoliberal e as propostas de redução dos gastos públicos na atual conjuntura. Coutinho (2000, p. 68) afirma que “a ampliação da cidadania, termina por se chocar com a lógica do capital [...] a democratização das relações sociais é um processo contraditório, sujeitos a avanços e a recuos, [...]”, e o que se assiste são recuos da lógica do Estado de Bem-Estar Social e o avanço de um novo modelo de fazer política social em parcerias com o privado. Esse modelo impõe novas formas de gestão pública, a gestão em redes, numa lógica de dividir responsabilidades, reduzir recursos e gastos públicos.

A gestão em rede de políticas públicas ou no interior de uma política, semelhante à estratégia do capital ao descentralizar-se, terceirizar e tornar suas relações com outras empresas mais flexíveis e de troca, tem os mesmos objetivos para reduzir gastos sociais ou custos. Dessa forma, não se trata da prevalência da lógica da solidariedade que rege as articulações entre inúmeras organizações de assistência social, mas a de diminuir o tamanho do Estado, reduzir suas demandas e repassá-las para a sociedade civil e para a família ou mercado, processo esse de desregulamentação do Estado.

A gestão por meio de redes tem um forte apelo, o da democratização, da descentralização, das relações horizontalizadas, policêntricas, sem mando ou comando hierárquico, típicas das gestões gerenciais que lidam com parceiros corresponsáveis pelo bem-

estar social. Na verdade, um “canto de sereia” que impede a visão para além da aparência (MONTAÑO, 2014).

Trata-se, sem dúvida, de um modelo de gestão que se realiza nas empresas e difunde-se para o Estado, desmantelando a política social como direito de cidadania, mercantilizando ou refilantropizando as formas de enfrentamento da questão social; uma (re) privatização do seu enfrentamento, em oposição latente ao Estado intervencionista. Destarte, a descentralização é do Estado para a sociedade civil, uma sociedade atuante e solidária que protege diretamente seus membros mais pobres, típica do pensamento neoliberal. A gestão e o trabalho em rede respondem de maneira favorável ao capital, reafirmando a retirada da responsabilidade central do Estado pela proteção social, enquanto direito do cidadão. Essa modernização da gestão consagra a divisão de responsabilidades e a retração do Estado, reprivatizando as formas de enfrentamento da “questão social” e sobrecarregando o ente municipal, as ONGs e as famílias. Na política de Assistência Social essa lógica está clara no familismo posta pela centralidade da família e na organização da rede socioassistencial, uma descentralização nos moldes neoliberais.

Portanto, o grande desafio é colocar pitadas de insurgências nesse processo antinômico resistindo ao conformismo, para que as políticas sociais, como arena de disputa entre os projetos societários, acarrem como resultado dessa controvérsia, mudanças no reconhecimento e na garantia da cidadania e, assim, sejam verdadeiras “pontes” concretas que possibilitem a ascensão de um novo projeto social coletivo e de uma sociedade igualitária.

Ouvir os gestores e profissionais sobre essa experiência de gestão e de trabalho em rede é fundamental para apreender as dificuldades e as possibilidades reais dessa nova modalidade, essa discussão e análise será apresentada no próximo capítulo.

## **5 ANÁLISE DA REDE SOCIOASSISTENCIAL GOVERNAMENTAL DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DO PIAUÍ**

O processo de descentralização política e administrativa brasileiro, fomentado pelo cenário de redemocratização e solidificado pela Constituição Federal de 1988, destinou aos municípios a função primeira de executor das políticas sociais, com a justificativa de que o território municipal representava o terreno de materialização das ações de políticas públicas, por ser o cenário de pertencimento dos usuários.

Segundo Boschetti (2004), o SUAS rompe com a herança histórica e com a definição de ações fragmentadas por segmentos e retoma os princípios da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), concretizando-os na proposição de um sistema unificado, com padronização de serviços, nomenclatura, conteúdo e padrão de funcionamento. Define, também, competências das esferas de governo, propõe a integração de serviços, benefícios, programas e projetos, e, ao instituir os níveis de proteção social básica e especial, respeita a oferta de serviços com base na proximidade territorial e necessidades locais.

De acordo com o Censo 2010 (IBGE, 2010), no Brasil existem 299 municípios considerados de médio porte, ou seja, aqueles que possuem uma população de 50.001 a 100.000 habitantes, representando uma população de mais de 20 milhões de pessoas, dessas, mais de 3 milhões encontram-se abaixo da linha de pobreza. O Censo de 2010 demonstrou também que a incidência de pobreza é maior nos municípios de médio porte.

Diante desse quadro, pode-se perceber o teor de desigualdade social e vulnerabilidade, mesmo em municípios mais estruturados, como os de médio porte. As expressões da questão social, tendo como pano de fundo as desigualdades sociais, mostram-se cada vez mais implacáveis.

O objetivo deste capítulo é apresentar os resultados da pesquisa de campo realizada em municípios de médio porte do Piauí, incluindo os achados empíricos e as análises desses dados à luz do referencial teórico. O capítulo está organizado em três partes: a primeira que apresenta de forma sucinta como aconteceu a coleta, organização e exposição dos dados, a segunda que discute o cenário da pesquisa e o perfil dos entrevistados, sendo que dois dos três municípios piauienses de médio porte foram cenários desta pesquisa e a terceira parte que contém a análise dos depoimentos dos sujeitos da pesquisa sobre a rede socioassistencial, especificamente a governamental.

## 5.1 Sobre a pesquisa de campo e a organização dos dados

Chegamos ao capítulo final da dissertação, a fim de melhor situar o leitor quanto à organização da pesquisa de campo, se faz importante recapitular conforme já apresentado na Introdução, os procedimentos metodológicos utilizados no presente estudo.

A pesquisa de campo foi realizada durante um período de dois meses em instituições que compõem a rede socioassistencial governamental dos municípios de Piriipiri e Floriano, especificamente: Secretarias Municipais de Assistência Social, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Durante esse período foram realizados deslocamentos até os municípios para que a coleta de dados empíricos fosse executada.

Os instrumentos de coleta de dados foram: a observação e a entrevista semiestruturada, também se realizou simultaneamente a pesquisa documental. Cabe ressaltar também que foi utilizado como instrumento de registro o Diário de Campo, nele foram registrados algumas percepções e análises do cotidiano da pesquisa. Assim esse processo dividiu-se em duas etapas, denominada etapa Norte, realizada no município de Piriipiri e etapa Sul realizada na cidade de Floriano, cada uma dessas etapas se subdividiram em cinco subetapas, que foram nomeadas numericamente em momentos. São eles:

- 1º Momento: Consistiu no primeiro contato com a realidade do campo, a primeira visita aos municípios teve como objetivo a autorização da pesquisa de campo pelos gestores municipais responsáveis, para isso durante a visita apresentou-se o Projeto de Pesquisa para a Gestão Municipal;
- 2º Momento: Deu-se após a autorização da Pesquisa de Campo e o Cadastro do mesmo na Plataforma Brasil, bem como a aprovação pelo Comitê de Ética e Pesquisa (CEP) da Universidade Federal do Piauí (Parecer/Registro Nº 69345517.0.0000.5214);
- 3º Momento: Apresentação do Projeto de Pesquisa aos sujeitos envolvidos, análise de documentos institucionais das Instituições pesquisadas (relatórios, instrumentais, planejamentos), escolha dos sujeitos de pesquisa, observação da realidade institucional nos municípios e primeira fase de entrevistas com os sujeitos (gestores);
- 4º Momento: Foram realizadas entrevistas (segunda fase) com os sujeitos de pesquisa (os profissionais dos CRAS e CREAS);
- 5º Momento: Após a finalização da pesquisa de campo, as entrevistas foram ponderadas utilizando a análise de conteúdo e discurso.

A realização da pesquisa de campo nos municípios possibilitou também, vivenciar a realidade das Instituições que formam a rede socioassistencial governamental, bem como as ações desenvolvidas e os rebatimentos na efetivação ou não da gestão e trabalho em rede.

Por fim, como última etapa que acontecerá apenas após a finalização de todo o processo de dissertação, pretende-se retornar aos municípios estudados para a apresentação dos resultados da pesquisa, bem como a disponibilização de cópias do material teórico, contribuir para o aprimoramento das ações e retribuindo e compartilhando com os sujeitos da pesquisa e os demais profissionais as reflexões apreendidas com a finalização do estudo.

## **5.2 Cenário da pesquisa e perfil dos entrevistados em Piripiri e Floriano**

### **5.2.1 Dados e inferências sobre Piripiri e Floriano, e a rede municipal socioassistencial governamental**

A pesquisa foi realizada em dois municípios de médio porte do estado do Piauí: Piripiri e Floriano. A escolha das cidades teve como motivação principal a tentativa de tornar a amostra mais completa, já que cada município representaria uma região do estado. Cabe ressaltar que o Estado do Piauí, de acordo com o último Censo do IBGE, possui apenas três municípios de médio porte; dessa forma, a amostra representa 75% do total.

Nesse seguimento, para melhor compreensão do estudo é importante contextualizar cada um dos campos de pesquisa, trazendo elementos econômicos e sociais, bem como, de forma sucinta, a caracterização da rede socioassistencial de cada um deles.

O município de Piripiri, esse se encontra localizado na região norte do estado, a 160 km da capital, Teresina, e possui uma área de 1.408,48 km<sup>2</sup> e uma população estimada, em 2017, de 62.733 habitantes. A densidade demográfica é de 43,89 hab/km (IBGE, 2017).

No que concerne à Educação municipal, a taxa de escolarização dos habitantes de 06 a 14 anos é de 97,3%, colocando a cidade na posição 149º do estado piauiense. Piripiri também é considerada uma cidade educacional polo, pois a mesma possui uma quantidade relevante de Instituições de ensino superior, tais como a Universidade Estadual do Piauí (UESPI) e o Instituto Federal do Piauí (IFPI), além de instituições privadas de ensino.

A economia da cidade está basicamente ligada às relações comerciais, e o Produto Interno Bruto (PIB) per capita do município é de 9.358,08, sendo os percentuais das receitas oriundas de fontes externas de 86,4%. Outro dado importante a considerar é que o percentual

da população com rendimento mensal até meio salário é de 48,7%, quase a metade da população.

Piripiri possui trinta e três estabelecimentos de saúde, sendo um deles o Hospital Regional Chagas Rodrigues, gerido pelo governo estadual. O município apresenta, ainda, 18,6% de domicílios com esgotamento sanitário adequado.

No mapa da pobreza, documento produzido pelo IBGE, a cidade de Piripiri figura com a incidência de pobreza de 54,43% e 50,28% de incidência de pobreza subjetiva<sup>22</sup>, possuindo um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>23</sup> de 0,635, e o Índice de Gin<sup>24</sup> de 0,42.

Em relação ao município de Floriano, este encontra-se localizado a 240 km da capital, Teresina, sendo considerada a cidade “portão” de entrada para o Sul e Sudeste do estado. A população estimada pelo IBGE, em 2017, seria de 58.969 pessoas; dessas, aproximadamente 41,2% da população possuem rendimentos mensais de apenas até meio salário mínimo.

No que concerne à economia, o município apresenta um Produto Interno Bruto – PIB de 15.736. O Censo produzido pelo IBGE traz outro dado importante, 87,4% das receitas municipais são oriundas de fontes externas.

A cidade possui, ainda, cinquenta e seis estabelecimentos de saúde cadastrados. Quanto ao saneamento básico, apenas 32,9% dos domicílios possuem esgotamento sanitário adequado.

No mapa da pobreza, documento produzido pelo IBGE (2010), Floriano aparece com 48,53% de incidência de pobreza e 0,28% de incidência de pobreza subjetiva, possuindo o Índice de Desenvolvimento Humano – IDH de 0,700 e o Índice de Gin de 0,46.

---

<sup>22</sup> A medida subjetiva de pobreza é derivada da opinião dos entrevistados e calculada levando-se em consideração a própria percepção das pessoas sobre suas condições de vida. Segundo especialistas, a percepção de bem-estar de um indivíduo sofre influência, de acordo com sua posição em relação aos demais indivíduos de um determinado grupo de referência. Em termos teóricos, não se espera que os dois indicadores sejam coincidentes, mas a expectativa é de resultados próximos. (IBGE, 2018).

<sup>23</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso, ao longo prazo, em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. Criado por Mahbub ul Haq, com a colaboração do economista indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, o IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento (BRASIL/PNUD, 2018).

<sup>24</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda (IPEA, 2004).

Nos municípios que compõem o cenário da presente pesquisa: Piripiri e Floriano, as atividades desenvolvidas na proteção básica e especial são executadas, em conjunto, pelas Secretarias Municipais de Assistência Social, do Estado e do Município, juntamente com as equipes técnicas dos CRAS e CREAS presentes nos municípios. Verificou-se que as duas cidades possuem Secretaria Municipal de Assistência, sendo, em Piripiri, a Secretaria Municipal do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social (SETAS), e em Floriano a Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social. Em referência à rede socioassistencial, foram identificadas as seguintes instituições que formam a rede socioassistencial governamental e não governamental:

**Tabela 1:** Rede socioassistencial em Piripiri e Floriano

MUNICÍPIO	GOVERNAMENTAL		NÃO GOVERNAMENTAL
	PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA	PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL	
<b>PIRIPIRI</b>	02 CRAS 01 CRAS Volante Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional (CRESAN)	01 CREAS 01 Conselho Tutelar	Casa de Acolhimento Menino Jesus APAE
<b>FLORIANO</b>	02 CRAS Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Gestão do Programa Bolsa Família e CADÚnico Coordenação do Programa Criança Feliz	01 CREAS 01 Conselho Tutelar	Casa das Dorcas APAE Refúgio da Esperança Propinter

**Fonte:** Elaborada pela autora.

### 5.2.2 Perfil dos entrevistados

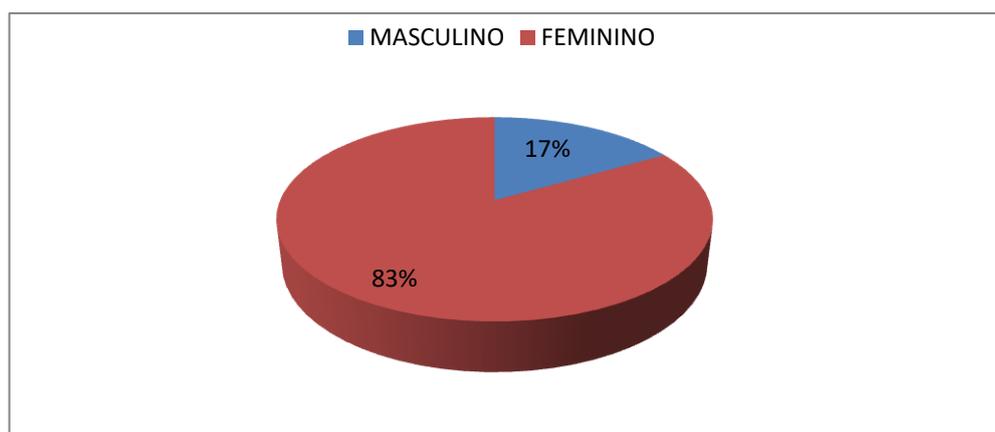
O estudo teve como objetivo realizar uma análise, a partir das falas dos entrevistados, acerca da concepção de gestão e trabalho em redes e as estratégias utilizadas para que a perspectiva de trabalho em rede se materialize, contribuindo para a efetividade da Política de Assistência Social. Para isso, foram entrevistados seis profissionais das equipes de referência (três em cada município), além de seis gestores da Política de Assistência (a Secretária de Assistência Social, um coordenador do CRAS e um coordenador do CREAS em Floriano; no município de Piripiri, foram sujeitos das entrevistas a gestora da Política de Assistência, a Diretora geral responsável por coordenar a Proteção Social básica e especial, e um coordenador do CREAS).

Ao analisar as entrevistas realizadas com profissionais e gestores, utilizando-se dos dados quantitativos (idade, gênero, raça, formação e tempo de trabalho em instituições) foi possível traçar um perfil, que foi analisado e condensado nos gráficos demonstrados logo abaixo.

#### A) Perfil dos (as) entrevistados (as) quanto ao gênero

No que se refere ao gênero dos entrevistados, ficou claro que o perfil dos trabalhadores da Política de Assistência é, na sua maioria, feminino. Podemos, assim, contextualizar essa maioria, visto que, historicamente, as ações no Brasil, no que concerne à Assistência Social (apenas como assistencialismo e não ainda como política de direito), foram inicialmente realizadas por mulheres, as damas de caridade, grupo formado apenas por mulheres de classes mais abastadas. Característica percebida também na constituição do curso de Serviço Social (profissão com maior número de profissionais dentro do campo de trabalho da política de Assistência Social).

**Gráfico 01** – Perfil dos(as) entrevistados (as) quanto ao gênero

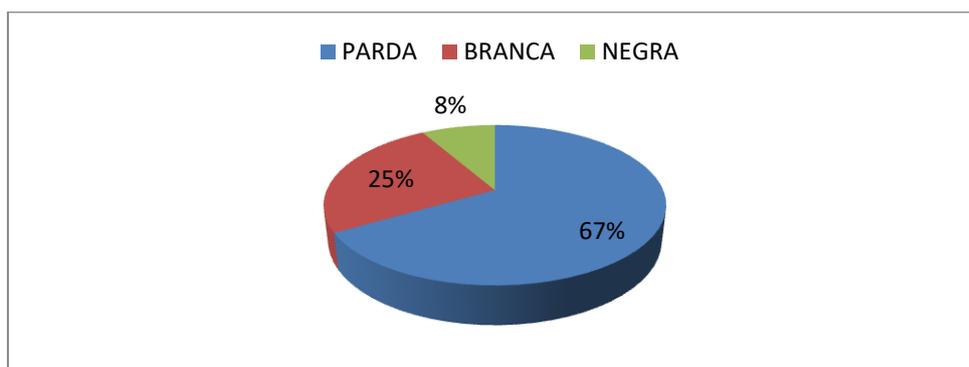


**Fonte:** Elaborado pela autora.

#### B) Perfil dos entrevistados quanto à cor declarada

As respostas acerca da cor declarada refletiram percentual da população dos municípios estudados. Tanto em Piripiri como em Floriano, a maioria da população se autodeclara parda. Desta feita, a maioria dos profissionais entrevistados também se autodeclararam pardos.

**Gráfico 02** – Perfil dos entrevistados quanto à cor declarada

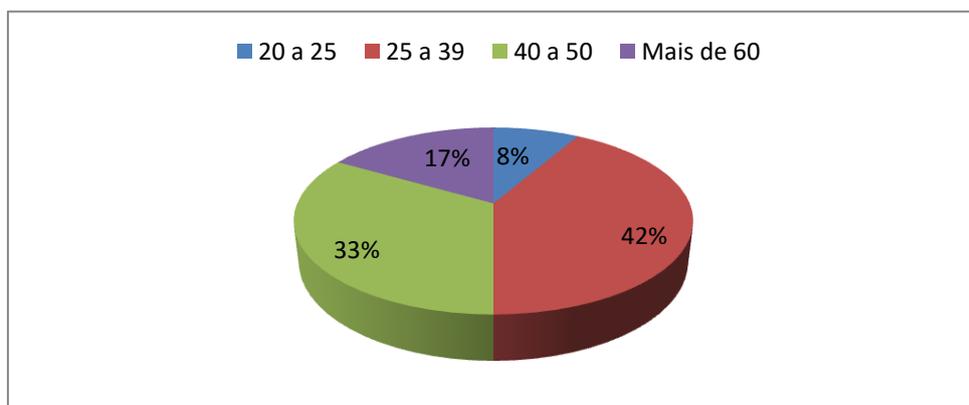


**Fonte:** Elaborado pela autora.

#### D) Faixa etária dos(a) entrevistados(as)

No que se refere à idade dos entrevistados, constatou-se que a maioria dos sujeitos se encontra na faixa etária entre 25 anos a 50 anos. Outro ponto a ser destacado é que a predominância de sujeitos maiores de 60 anos supera a do grupo da faixa etária de 20 a 25 anos, demonstrando, assim, um dado que já é característico no cenário brasileiro, o envelhecimento populacional e o crescimento da ocupação de vagas de trabalho por pessoas maiores de 60 anos.

**Gráfico 03** – Perfil dos (as) entrevistados (as) quanto à faixa etária

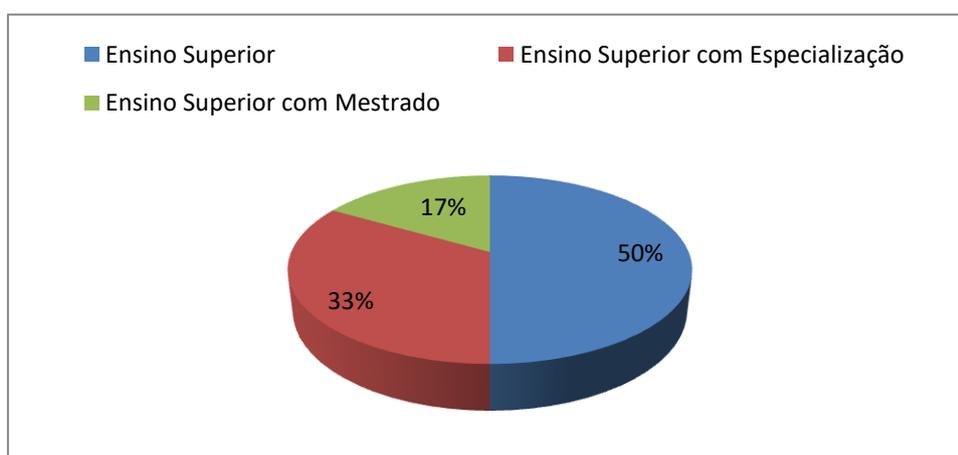


**Fonte:** Elaborado pela autora.

#### D) Nível de escolaridade dos (as) entrevistados (as)

Em relação ao nível de escolaridade dos sujeitos entrevistados (profissionais e gestores), todos possuem nível superior (exigência para desempenhar a função de técnico de referência dentro das instituições estudadas). No que se refere ao nível de pós-graduação (especialização e mestrado), cabe evidenciar que a maior parte dos profissionais que se enquadra nesse nível de escolaridade cursou pós-graduações com diferentes temáticas; e a minoria; apenas um dos entrevistados, possui pós-graduação em área que se refere à Política de Assistência Social.

**Gráfico 04** – Perfil dos (as) entrevistados (as) quanto ao grau de escolaridade



**Fonte:** Elaborado pela autora.

#### E) Tempo de experiência de trabalho na Política de Assistência Social

No tocante ao tempo de trabalho desenvolvido no contexto da Política de Assistência Social, foi analisado, de forma conjunta, o tempo desempenhado pelos sujeitos (profissionais e gestores), e verificou-se que a maioria dos gestores possui menos de um ano de experiência em gerir instituições que formam a rede socioassistencial. No que se refere aos profissionais, o tempo de trabalho na política de Assistência Social também é reduzido, bem como o tempo de experiência profissional no campo. A experiência profissional não pode ser considerada um fator primordial, no entanto, fazendo uso, também, das análises dos discursos, percebemos que a experiência profissional, ou a falta dela, também é relevante na efetividade da gestão e trabalho em rede.

**Gráfico 05** - Tempo de trabalho dos (as) entrevistados (as) na Política de Assistência Social

Fonte: Elaborado pela autora

### 5.3 As compreensões, processos de concreção, desafios e proposições para garantir a efetividade da articulação em rede socioassistencial governamental: as impressões a partir dos discursos dos gestores e profissionais que compõe a equipe técnica

#### 5.3.1 Compreensão de gestão social e gestão/trabalho em rede

A pesquisa analisou diferentes categorias, sendo a gestão social e em rede duas categorias consideradas pano de fundo para as demais. Percebeu-se que entender a compreensão de gestão social e gestão em rede, para os gestores e profissionais que atuam no campo das políticas sociais, especificamente na Política de Assistência Social, tornou-se fundamental para responder aos questionamentos realizados pela presente pesquisa.

A gestão social e a gestão em rede têm sido propagadas como uma estratégia para tornar mais efetivas as práticas e ações realizadas no campo das Políticas Públicas. Assim, para Tenório (2008, p. 158), a gestão social é entendida “como processo gerencial dialógico no qual a autoridade decisória é compartilhada entre os participantes da ação (ação que possa ocorrer em qualquer tipo de sistema social – público, privado ou de organizações não governamentais)”.

Sobre gestão em rede Fleury (1999) aponta que é preciso considerar algumas características dessa nova forma de gerir: pluralidade de atores, capilaridade, diversidade, presença pública sem criar uma estrutura burocrática, estruturas horizontalizadas, autonomia, consensos e metas compartilhadas, etc.

A partir dessa lógica, a gestão social e em rede surgiram como uma estratégia, de modificação das estruturas administrativas, tornando-as mais democráticas e participativas e, nesse sentido, com a capacidade de solucionar, de maneira mais efetiva, as demandas dos usuários com características de totalidade. Embora, como já apontado por essa pesquisa, isso sirva de retórica para não publicizar formas liberais de considerar a proteção social, dividir responsabilidades e restringir a intervenção do Estado sobre as refrações da questão social.

Assim, questionou-se aos gestores (os da política e os territoriais) e técnicos de referência a compreensão acerca da gestão social e em rede, no contexto da Política de Assistência Social.

Para os gestores, a gestão social é definida como:

A minha compreensão? Assim, é questão de gerir mesmo a Política no sentido geral, conhecimento de todas as áreas, tentar entender um pouquinho de cada, a função, qual a atribuição de cada profissional. Tentar ajudar os profissionais dentro das possibilidades. Buscar meios de tentar solucionar alguns problemas. E também as questões administrativas (GESTOR(A) 03).

A gente sempre tem articulação, todos os setores. Sempre, sempre, sempre. E assim, quando tem reunião em equipe é a coisa, assim, que a gente mais bate na mesma tecla. É a união da equipe, é articulação, entendeu? (GESTOR(A) 04).

Percebe-se, pelos discursos, que a ideia de gestão é restrita às instituições governamentais, seus profissionais, articulações entre eles, conhecimento dos serviços, orientar e coordenar ações conjuntas. Uma noção que não extrapola o âmbito interno da secretaria municipal.

Carvalho (1999) destaca, entretanto, que gestão social, ou em rede, supõe um campo maior de relações e articulações entre políticas e seus serviços, e entre organizações governamentais e não governamentais e outras instâncias do poder público e da sociedade civil organizada (Conselho Tutelar, Judiciário, Ministério Público e outros).

Trata-se da gestão das ações sociais públicas, sendo que a gestão do social é a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. E as respostas a essas demandas e necessidades são as políticas sociais, os programas e projetos sociais. A gestão social tem um compromisso, com a sociedade e com os cidadãos, de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas societárias. Por isso mesmo, precisa ser estratégica e consequente (CARVALHO, 1999, p. 28).

Neste sentido, a gestão social se apresentando como a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos, a viabilização da resolutividade dessas demandas deve aparecer na reflexão dos gestores e, principalmente, na execução das ações da política. A execução por

meio da rede seria uma das estratégias para que a gestão das ações públicas pudesse acontecer de maneira mais ágil. Como destacado na fala abaixo do gestor(a) entrevistado(a):

Só funciona assim, né. Só funciona bem se for em Rede, porque o resultado é bem melhor, mais rápido e bem mais amplo, não é? Porque quando, uma “andorinha só não faz verão”, e outra coisa, várias cabeças funcionando, sempre têm melhores ideias (GESTOR (A) 05).

Pode-se observar, na fala desse gestor (a), que as gestões social e em rede são entendidas como compartilhamento, articulação e parceria, uma forma de gerir convocando a participação de todos; no entanto, percebeu-se que a compreensão dos termos demonstra-se de maneira ainda superficial, dificultando sua operacionalização.

Fisher (2002) pontua que esse campo da gestão social se constitui como “um processo social a partir de múltiplas origens e interesses mediados por relações de poder, de conflito e de aprendizagem”. Por isso, as dificuldades e a predominância de gestões departamentalizadas e setorializadas, com poucas estratégias de envolvimento coletivo para além de sua política social específica.

No que se refere à compreensão dos técnicos de referência, apesar de destacarem também a lógica da articulação, parceria e troca, os entendimentos sobre a gestão social e de redes possuem mais elementos quando comparados ao entendimento dos gestores, à interação entre instituições, em uma espécie de teia, referência e contrarreferência. A gestão em rede, como estratégia de uma intervenção mais efetiva, foi uma das características destacadas pelos técnicos. É importante destacar algumas reflexões sobre o trabalho em rede, evidenciadas pelos sujeitos nos trechos abaixo:

Na verdade, assim, eu acho que o trabalho em rede tem que condicionar, porque se não houver essa troca, esse... essa... como é que eu falo? Sem essa interação não existe o trabalho, porque um precisa do outro, um depende do outro. E às vezes é, digamos é... eu tenho um caso aqui no CREAS que as vezes as meninas do Conselho também tão acompanhando, então, ao invés de um ficar fazendo individualmente, a gente se une e faz o mesmo trabalho, faz um relatório e já sana aquele problema, tem que ter essa troca, se não for assim não funciona (PROFISSIONAL 04, CREAS C).

Então, pra gente exercer a intervenção, pra gente obter, para atender a demanda, precisa vim toda aquela Rede, onde vem já pra chegar pra gente, a gente já tá bem por dentro do caso, pra poder exercer a intervenção. Na minha concepção, na minha visão profissional, é essencial. A Rede é essencial para que seja um trabalho conjunto, para que seja bem desenvolvido, porque individualmente é praticamente impossível (PROFISSIONAL 03, CREAS B).

Bem, pra mim, Gestão em Rede tem a ver com a relação com outras entidades, né, na realidade é, seria um emaranhado de ... **uma teia vamos dizer assim, de processo de referência e contrarreferência utilizando os serviços de outras entidades públicas e privadas.** Tipo se há uma necessidade do CREAS de encaminhamento de alguém pra Saúde Mental, no CAPS né, esse encaminhamento seria feito e seria contrarreferenciado, ou seja, receberia novamente uma resposta do

que foi feito com ele no sentido daquela demanda que a gente encaminhou (PROFISSIONAL 05, CREAS C grifos nossos).

Os depoimentos revelam um entendimento gerado pelas necessidades da intervenção, dos processos de trabalho, tais como a necessária interdependência nas formas de respostas aos problemas sociais, a impossibilidade de atendimentos isolado num só campo ou política, e a necessária necessidade de articulações inter e intra instituições governamentais e não governamentais. Sentidos difundidos também pela literatura sobre o tema.

Singer (1999) analisa essa nova forma de gestão e esclarece que essa maneira de gerir possui ações que intervêm nas diferentes áreas da vida social para a satisfação das necessidades sociais, que são entendidas pelos entrevistados como as “demandas” colocadas pelos usuários e que precisam ser resolvidas, aparecendo aqui a importância do trabalho em rede, visto que no discurso dos técnicos, a maioria das demandas que chega aos serviços não encontra nessas resolutividades, por se tratarem de demandas de diferentes serviços. Assim, conhecer a rede e trabalhar utilizando essa estratégia contribui para o desenvolvimento de ações efetivas.

É, todo o nosso trabalho, ele é muito compartilhado, né, dentro do nosso território, então, esse trabalho de Gestão de rede, ele vem para dinamizar, para trazer uma resolutividade. Porque a grande maioria das demandas que chega (sic) nos setores da área social, elas (sic) não se resolvem apenas aqui, ou não se resolvem de jeito nenhum nos locais que ele chega. Então, assim, se a gente tem uma compreensão de como a rede funciona, de como esse serviço é oferecido, né, se a gente tem uma gestão e um compartilhamento de informações, facilita, dinamiza, isso traz resolutividade, que é uma coisa que é um grande problema na Política de Assistência (PROFISSIONAL 02, CRAS A).

Como os relatos demonstram, a ideia de rede é vista como positiva, com possibilidades reais de oferecer respostas mais efetivas, pois compartilham da noção que uma única política ou serviço não é capaz de dar conta das múltiplas demandas, ressaltando o compartilhamento de informações, o conhecimento dos serviços e instituições do município que podem ser acionados.

Os técnicos destacaram também a importância dos encaminhamentos e referências, e a importância da materialização da rede para a efetividade da Política de Assistência Social.

### 5.3.2 Estratégias que materializam a perspectiva de gestão em rede: encaminhamentos, planejamento e avaliação

De acordo com a PNAS (BRASIL, 2004), faz-se necessário, para a efetividade das ações dessa política pública, desenvolver sistemáticas específicas de avaliação e

monitoramento para o incremento das ações, da qualidade dos serviços e dos processos de trabalho. Assim, para que aconteça um trabalho em rede de forma efetiva, levando em consideração a horizontalidade e a interligação entre as instituições formadoras dessa rede, utilizam-se as seguintes estratégias: encaminhamento (referência e contrarreferência), planejamento e avaliação das ações.

Os documentos oficiais acerca das normas e tipificações que normatizam as instituições e serviços da Política de Assistência Social revelam que para o efetivo funcionamento torna-se imprescindível o estabelecimento das atividades de planejamento e avaliação, organização do trabalho em equipe, bem como a definição dos instrumentais e encaminhamentos direcionados. Esse conjunto de atividades deve ser coordenado pela Secretaria Municipal de Assistência Social, devendo contar, também, com a participação democrática da equipe que executa a política em âmbito municipal.

No que concerne às ações relativas ao registro de informação e acompanhamento, que acontecem no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), deve ser respeitado um protocolo regulamentado pelas normativas do Ministério do Desenvolvimento Social. Entre elas, pode-se destacar,

1. definição dos instrumentos para monitoramento das ações e serviços (do CRAS, CREAS, unidades públicas e das entidades privadas sem fins lucrativos de assistência social que ofertam serviços de proteção básica), definição dos responsáveis por seu preenchimento, frequência e fluxo de encaminhamento;
2. definição de informações que deverão ser sistematizadas (e frequência de sistematização dessas informações), de modo a garantir a adequada alimentação dos sistemas da Rede SUAS e outros nacionalmente instituídos.
3. definição de fluxos e instrumentos de encaminhamento entre proteção básica e especial;
4. definição de instrumento para registro do acompanhamento das famílias usuárias e sistemática de trabalho interna ao CRAS e CREAS, de forma a potencializar o uso desse instrumento (BRASIL, 2009, p. 39).

Os técnicos e gestores apontam a importância dos três elementos que materializam as ações em rede: encaminhamento, planejamento e avaliação. No entanto, destacam também a dificuldade de realizar, de forma contínua, intencional e registrada, as ações destacadas.

No que se refere ao processo de encaminhamento (ação que na política de assistência social é denominada como referência e contrarreferência), para que essa atividade de encaminhar o usuário, seja para uma instituição componente do mesmo tipo de proteção, ou entre instituições que compõem as proteções diferenciadas, por exemplo: entre CRAS e CREAS, ou vice-versa (caracterizando assim o encaminhamento de contrarreferência), torna-se uma ação essencial para a materialização da rede de forma efetiva, pois a ideia de gestão

em rede remete a essa articulação intencional entre as instituições e, por consequência, seus sujeitos.

Na fala dos entrevistados, pode-se constatar que os encaminhamentos acontecem, mas não seguem um fluxo organizativo e não se tem uma base de instrumentais padronizados, protocolos e outros elementos. Mesmo que alguns profissionais tenham destacado, em seu discurso, que a instituição possui instrumental, ficou perceptível que não se trata de algo padronizado, falou-se em memorando, relatório, mas não foi ressaltado nenhum instrumental específico, durante observação do processo de trabalho, também não foi constatada a presença de tais documentos.

Temos sim. Nós temos encaminhamento do usuário pra rede, é ... só que assim, é um instrumental padrão, digamos assim, né, quando chega alguém que não é da nossa competência a gente encaminha pra rede, é ... nós temos todos os instrumentais assim de trabalho, é ... de relatório, de memorando disso e daquilo, então, assim, tudo que a gente precisa a gente trabalha (PROFISSIONAL 04, CREAS C).

Os profissionais compreendem a importância da intencionalidade no processo de encaminhar um usuário para outro serviço dentro da rede socioassistencial, ou fora dela, para alguma instituição integrante da rede intersetorial,

Intencional, eu entendo como aquele que vem com o encaminhamento por escrito, com um profissional que foi referenciador do encaminhamento. Os não intencionais, no meu modo de ver, eles não existem, né. E eu acho que vale a pena não existir. Porque eles devem ser feitos com referência realmente, de quem está fazendo, o que esse profissional deseja daquela equipe, pra poder acontecer a Rede né, o fluxo da Rede (PROFISSIONAL 05, CREAS C).

No entanto, verificou-se que os encaminhamentos acontecem, na sua maioria, de modo informal e não organizacional. Entende-se que a rede é acessada de maneira informal fazendo uso de particularidades relacionais e personalizada, são aqueles encaminhamentos que são realizados sem considerar o fluxo do atendimento, sem a utilização de instrumentais, sem registro das ações, baseando-se em contatos personificados dentro da rede.

Alguns profissionais relataram que os encaminhamentos são facilitados devido à relação pessoal entre os servidores, que com frequência deixam de enviar algo por escrito e protocolado, pois acreditam ser mais efetivo o encaminhamento via ligação ou contato pessoal com o outro profissional. Nesse sentido, o índice de sub-registro nos encaminhamentos é alto. No que se refere ao retorno (contrarreferência) ou informações sobre a efetividade do encaminhamento pela instituição de destino, é praticamente nulo.

Só o NASF, né, é assim, ainda não é um retorno oficial, é um retorno verbal: – “Ei, olha, foi feita a demanda, foi feita a medicação”, ou “Foi iniciada fisioterapia”, ou

“Tá sendo encaminhado pra outro Órgão”. Só isso, né. Não é uma coisa oficializada (PROFISSIONAL 05, CREAS C).

Protocolo em si não existe, né. Existe a questão de oficializar. O encaminhamento é feito via ofício, com assinatura do recebimento do ofício, né. Mas como a contrarreferência, eu vou justificar pra ele, é uma prática não realizada, não só na Assistência Social, mas geral, então, dificilmente a gente recebe uma contrarreferência do que está acontecendo. Eu, como funcionário, tento mandar uma coisa: \_ “Olha, foi feito isso, foi encaminhada (sic) a pessoa para tal lugar”, mas geralmente não tem, assim, essa contrarreferência. A não ser a equipe do NASF, que geralmente entra em contato com a gente para notificar que foi realizada a demanda que a gente sugeriu (PROFISSIONAL 06, CRAS D).

Não existe um protocolo. A Gestão até tentou iniciar um no começo do ano, um sistema integrado dentro da Rede de Assistência Social, onde você ingressasse com o NIS ou CPF dele, você veria o histórico dele completo. Com todos os setores, né. Infelizmente, o sistema não deu certo. Eles contrataram empresa, a empresa veio fazer capacitação com a gente, não sei o que foi que aconteceu. Parece que o sistema não funcionou bem. Então, a gente não conseguiu fazer isso. Tinha uma segunda pergunta (PROFISSIONAL 01, CRAS A).

No que concerne à intencionalidade das ações, os profissionais destacam que existe uma dificuldade em receber a contrarreferência dos encaminhamentos realizados. Como evidenciado na fala destacada abaixo, a contrarreferência é definida pelo (a) gestora(a) como *feedback*:

**Aqui, né, infelizmente a gente tem ainda uma pequena falha, né, que é a questão do feedback, né,** tão assim, tem um caso que é acompanhado pelo CREAS, por exemplo, a gente identifica que necessita, por exemplo, uma família “x”, tem o pai que é alcoolista, e tá necessitando ser acompanhado pelo CAPS AD, é feito um encaminhamento, né, via documental mesmo, a técnica leva pro coordenador lá. É o técnico que faz isso, até porque ele tá expondo o caso, expondo o caso, detalhes, e aí tanto o CREAS como o CAPS AD fica (sic) acompanhando. E o acompanhamento se dá aqui através do prontuário. É feito (sic) visitas regulares na instituição, e aí, o que é feito lá acaba sendo transcrito pro prontuário, mas através de uma visita. Não, como é que eu posso te dizer? Não é que venha um documento de lá pra cá, não fica uma coisa muito formalizada e, às vezes, por conta da grande demanda que a gente tem, acaba ficando um pouco perdido (sic) essa contrarreferência (GESTOR (A) 03, grifos nossos)

Isso. Não vem retorno. Saber se o usuário tá frequentando, saber a questão se ele tá assíduo, se tá aderindo ao tratamento, se não tá. Então, o técnico tem que tá lá, tem que buscar a informação (GESTOR (A) 03).

A justificativa dos profissionais para a não intencionalidade dos encaminhamentos, bem como o não acompanhamento do usuário após o encaminhamento sobreveio sempre fazendo uma referência à precarização do processo de trabalho, devido à sobrecarga de demandas. Frente à quantidade escassa de profissionais, fica impossível, de acordo com os sujeitos entrevistados, acompanhar a efetividade do encaminhamento. Foi levantado também o alto índice de rotatividade dos profissionais, que na maioria possui vínculos de trabalho

fragilizados. Foi destacada, igualmente, nas falas dos entrevistados, a necessidade da contratação de servidores efetivos.

Nem sempre, nem sempre, porque a gente não tem perna, não temos perna. Aqui a gente tem assim, como eu já te falei antes, a demanda é muito grande. E a gente fica meio que perdidos, até porque, também às vezes, por exemplo, como eu te falei essa questão de não termos esses funcionários efetivos. Às vezes, os que entram não tem (sic) esse entendimento de como é que funciona, quando eles começam a aprender, sai (sic). Isso é uma coisa que atrapalha bastante, quando tá começando a aprender, aí ele sai. Aí o que entra, porque assim digamos, eu sou Assistente do CREAS, eu mando um usuário pro CRAS, eu sei que eu tenho que fazer esse acompanhamento, mas eu também preciso desse retorno. Às vezes eu mando um encaminhamento e se às vezes a gente não ligar, “fulano chegou fulano, a pessoa tal, tal aí”, eles não passam essa informação (PROFISSIONAL 04, CREAS C).

Não. Por exemplo, uma das coisas que... Por exemplo, a gente nunca sabe o BPC que a gente encaminhou que deu certo. O encaminhando de Bolsa Família também, só se a gente procurar posteriormente. Por haver uma demanda que sempre fica ali latente, a gente não tem tempo. Não se criou um procedimento de procurar acompanhar o que que aconteceu, né?! As demandas que vão pra CREAS ou pra... às vezes a gente tem até essa devolutiva, né, mas os outros setores, que é o que a gente faz com mais frequência, não temos (PROFISSIONAL 01, CRAS A).

Existe uma comunicação e existe um encaminhamento via ofício, mas não existe um retorno. Hoje mesmo eu tava atendendo uma menina que veio do CRAS, né, o Psicólogo teve a denúncia de assédio sexual, encaminhou pra mim. Então, é uma demanda que Graças a Deus ele tá percebendo que não é público de lá. Mas realmente não existe uma articulação, com fluxo rotineiro, pelo menos com estudos, digamos assim, das situações em conjunto. Ah, por exemplo, eu tenho uma equipe PAIF, que sofre além da perda de direitos, tá precisando de um acompanhamento da Proteção Básica, né, ela pode também, tem q ser inserida no PAIF, esse entendimento ainda não existe, né. E ele precisa ser iniciado na realidade (PROFISSIONAL 05, CREAS C).

No entanto, ao analisar esse cenário levando em consideração a totalidade da questão, a precarização do trabalho por si só não pode ser considerada uma justificativa concreta, constata-se que a Política de Assistência Social ainda preserva alguns ranços trazidos de contextos anteriores concatenados com o assistencialismo. A cultura de organização do processo de trabalho e a organização de fluxos formais ainda são consideradas recentes e em processo de materialização.

Estudos anteriores realizados por Pereira (2014), em Teresina, e por Cronemberger (2017), no estado do Piauí, já apontavam essa mesma dificuldade nos serviços de acolhimento institucional, e o Sistema de Garantia de Direitos e outras instituições, a falta de protocolo de ações integradas, de prontuários eletrônicos, de referência e contrarreferência, dentre outras, que expressam os limites da gestão em rede, da falta de investimentos das gestões em estratégias de articulação entre políticas e seus serviços. A rede se articula pelos processos de trabalho técnico, mas de forma pessoal e personificada, contribuindo dessa forma para possíveis rompimentos no desenvolvimento dos processos de gestão e de trabalho, visto que o

fluxo/registo/conhecimento permanece centralizado na figura personalizada de algum profissional ou gestor e não nas bases das instituições ou serviços.

Outra problemática levantada nas falas dos entrevistados, levando em consideração o contexto da articulação das equipes, foi o déficit de articulação intencional entre os profissionais (reuniões de equipe). Ficou perceptível que as reuniões e encontros entre as equipes resumem-se a, basicamente, a organização de eventos coletivos em menção a algumas datas importantes no contexto da Política de Assistência, um exemplo colocado foi o do dia de Combate à exploração sexual infantil, remetido ao dia 18 de maio.

Eu coloco que existe uma comunicação, não uma articulação, porque eu acho que é mais forte a palavra, porque assim é, a participação de eventos, por exemplo, do CRAS, o CREAS sempre tá presente. Do CREAS, evento grande, o CRAS também tá presente (PROFISSIONAL 02, CRAS A).

Só em período específico, por exemplo, 18 de maio, a gente faz, né. O que que cada um vai fazer, divide o território. Na época de campanha contra o Trabalho Infantil e no dia da Violência contra o idoso, a gente senta toda a Rede e se divide, dependendo do objetivo: “Vamos fazer palestra nas escolas, vamos fazer blitz, o quê que vai ser feito?”. A gente faz só em momentos como esse (PROFISSIONAL 01, CRAS A).

Apesar dos encontros serem específicos em torno de datas comemorativas, tem o germe de ações coletivas articuladas e pode servir de parâmetro para ações mais sistemáticas, inclusive para capacitações envolvendo a rede.

No que se refere à intencionalidade dos encaminhamentos, além de constatar a precarização dos registros e do descumprimento de protocolos, observou-se, também, que determinados serviços são personificados na figura de alguns profissionais, naqueles que têm maior quantidade de vínculos pessoais com outros pares. Nesse sentido, a demanda é diretamente repassada para o profissional X, gerando assim uma relação de favor ou de dependência entre os próprios técnicos de referência.

Os estudos de Pereira (2014), no município de Teresina, também apontaram esse personalismo nas relações entre as instituições, por falta de protocolos e rotinas padronizadas de articulações entre serviços.

Outra realidade importante e que deve ser ressaltada, é a centralização das ações na figura do coordenador do CRAS e do CREAS. Mesmo conhecendo a hierarquia necessária nas instituições que prestam serviços, sabe-se que a centralização na figura do coordenador vai de encontro às estratégias preconizadas no contexto da gestão social, e em rede. O gestor deve coordenar e gerir, no entanto, algumas atividades devem ser específicas dos técnicos de referência, por exemplo, o encaminhamento de determinado usuário para outro serviço, não

necessariamente deve passar pelo aval do coordenador/gestor, pois se trata de atividade ligada às atribuições dos técnicos de referência. Tal fiscalização e controle contribuem para a perda da autonomia dos profissionais que estão na execução dos serviços e no acompanhamento dos usuários. As duas realidades destacadas podem ser visualizadas claramente nos trechos a seguir:

Vou usar o que eu falei na passada, vou começar por nós profissionais, **o fato da gente conhecer, porque não é nem mais tão grande né, da gente conhecer os profissionais que estão nas Rede**, por mais que a gente mande o encaminhamento, **a gente ainda faz a velha ligação: “Ei, tô te encaminhando bem aí”**, aí a gente senta, conversa, troca informações, né, então isso facilita em alguns sentidos, né. **É tão tal, por exemplo, tem uma profissional do NASF que ela é muito presente aqui, aí como ela tem mais contato com a outra Assistente Social, então só procuram ela**. Porque ela sabe que é a pessoa que chega e ela vai ter o *feedback*. E o fato da nossa Coordenação também correr muito atrás. Ela vai, leva os encaminhamentos, conversa pessoalmente com a Secretária. A Secretária, ela lê todos os encaminhamentos que a gente manda. Todos, todos. Nenhum encaminhamento que sai daqui para ir pra outro setor, ou de lá pra outro lugar, primeiro passa pela mesa dela. Ela lê todos. (PROFISSIONAL 01, CRAS A, grifos nossos).

Olha, pra ser sincero, não tem a efetividade, **a efetividade, vamos dizer que é 50%**. Não é 100%, não. Não chega nem a 80% a efetividade desses encaminhamentos. A do CADÚnico, esses encaminhamentos do CADÚnico sim, é (sic) 100%. Agora, para as demais instituições da Rede, não é 100% não, a efetividade não. Ela geralmente para, não caminha, não caminha. Não tem a preocupação de, no caso do CREAS, muitas vezes de buscar o usuário, de resgatar o usuário, né, muitas vezes fica nas costas só do CRAS, então, não é 100% não, é 50% eu diria, em minha opinião (PROFISSIONAL 02, CRAS A).

Assim, diante das questões levantadas pelos sujeitos de pesquisa, constatou-se a não efetividade do processo de encaminhamento, ficando perceptível também que essa não materialização está relacionada com a ausência de um fluxo formal no interior da rede.

No tocante ao planejamento, este caracteriza-se como atribuição de todos os sujeitos que compõem a equipe técnica do CRAS e CREAS, bem como os usuários atendidos pelos serviços e os gestores da Política de Assistência Social, a participação nas atividades de planejamento, participação de reuniões sistemáticas de planejamento de atividades e de avaliação do processo de trabalho com a equipe de referência. O ato de planejar previamente as ações a serem executadas caracteriza-se como uma das estratégias de tornar efetiva a ação realizada.

O planejamento é definido por Baptista (1978) como processo de aproximação com uma determinada realidade, através de uma sistemática apoiada em conceitos técnico-operativos e científicos. A autora utiliza-se do entendimento de Whitaker (2002), e afirma que

o processo de planejamento tem característica de dinamicidade, e não é linear, e deve seguir o ciclo contínuo: reflexão, decisão, ação, reflexão.

Consoante à definição de planejamento construída pela autora, e transportando esse entendimento para o campo das políticas públicas, podemos afirmar que a efetividade das ações de políticas públicas está imbricada ao processo de planejamento.

No entanto, analisando a realidade pesquisada, pode-se verificar que o processo de planejamento se organiza de forma superficial e pontual. As atividades planejadas resumem-se aos eventos relacionados a datas comemorativas. As reuniões de planejamento não acontecem de forma coletiva (envolvendo todos os CRAS e CREAS), quando acontecem, são construídas de forma isolada, em cada tipo de proteção.

Agora assim, com relação ao planejamento, a gente faz um planejamento... só que devido à demanda, e aí a gente tem a questão do recurso humano, a gente sempre estamos (sic) assim, quando tem, às vezes tem, às vezes não tem, por exemplo, nós estávamos com duas Assistente Social (sic), agora mesmo só tá eu, só tem eu. Então fica complicado (PROFISSIONAL 04, CREAS C).

Não. Geralmente os planejamentos Básico e Especial são feitos com os coordenadores, na Secretaria, mas geralmente não são feitos por dia a dia, são mais para eventos especiais, semana da Pátria, semana do aniversário da Cidade, o que cada Órgão vai ficar responsável. Mas durante o dia a dia, não (PROFISSIONAL 05, CREAS C).

Na realidade, em um ano só teve uma vez e foi um caso muito grave, e pra piorar, ainda não foi resolvido. Teve que ter esse momento com toda a equipe. Mas mesmo assim, isso não acontece (PROFISSIONAL 05, CREAS C).

Diante dos trechos em destaque, os profissionais destacam a ausência de planejamentos, e como tal situação impacta no desenvolvimento das ações preconizadas pela Política de Assistência Social. Nota-se também que o ato de planejar é hierarquizado, concentrando-se nas coordenações dos serviços e sem a participação efetiva dos técnicos que executam as ações planejadas.

Outro ponto colocado em destaque foi algumas nuances de “planejamentos” intersetoriais, no entanto, com características de reuniões pontuais, sem o caráter contínuo que a ação de planejar requer. Tal situação aparece em destaque no fragmento abaixo:

As reuniões, elas não acontecem na rede geral, às vezes vem a equipe do NASF pra gente estudar algum caso, vem a equipe do CREAS, a gente vai ao Ministério Público vê (sic) algum caso. Eu acho que a pessoa que mais promove reunião em conjunto é o INSS. Ele chama todo mundo da rede para prestar esclarecimentos, e a gente tem esse *feedback*, de vez em quando, por telefone, tudo. Mas todas as equipes assim, em algum momento, dependendo do caso a gente senta para pensar alguma

solução, pra vê como é que a gente pode dar uma resolutividade aos casos que chegam (PROFISSIONAL 01, CRAS A).

O planejamento é uma ferramenta de gestão importante, a NOB/SUAS (2012) apresenta o planejamento como instrumento essencial de gestão e aprimoramento do Sistema Único de Assistência Social, apesar disso durante a pesquisa de campo verificou-se a fragilidade na implementação dessa ferramenta. A cultura de planejar ainda é colocada em segundo plano, contribuindo para a desarticulação entre a execução e o acompanhamento das ações executadas na rede socioassistencial municipal.

Para materializar a rede socioassistencial e conseqüentemente garantir o caráter de direito à Política de Assistência Social faz-se necessário a superação do improvisado, que se concretizará pela construção de forma planejada das ações e intervenções, garantindo a continuidade das mesmas.

No que concerne à avaliação, para Barreira (2000, p. 58), na área da assistência social, “a avaliação centrada na correlação entre metas e resultados colocou ênfase na mensuração ou quantificação dos serviços prestados, equipamentos construídos, número de usuários ou beneficiários (crianças, jovens, idosos e famílias), com pouca atenção para o impacto dos programas sociais na vida de seus usuários”.

Gasparini e Furtado (2014) afirmam, no entanto, que com a promulgação da Política de Assistência Social (PNAS), no ano de 2004, e com as demais legislações que vão sendo constituídas a partir dela, foram possíveis avanços na área de monitoramento e avaliação na Assistência Social brasileira. Os autores explicam que a PNAS/2004 enfatiza a importância dos campos de informação, monitoramento e avaliação de políticas sociais:

A PNAS traz em seu bojo a preocupação de se implantar, em caráter de urgência, um sistema de monitoramento e avaliação como parte essencial da consolidação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. Esta preocupação é ratificada por intermédio da Norma de Operacionalização Básica do SUAS (NOB/SUAS), tornando a avaliação e o monitoramento práticas oficiais no conjunto de ações desse sistema (GASPARINI; FURTADO, 2014, p. 123).

O SUAS (BRASIL, 2005) define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas. Um dos eixos que esse sistema único evidencia é o referente ao Monitoramento e Avaliação (BRASIL, 2005).

No contexto pós PNAS (BRASIL, 2004) e com a materialização do SUAS, a Portaria 329/2006 do MDS institui e regulamenta a Política de Monitoramento e Avaliação. A norma define que são consideradas ações de monitoramento aquelas que se destinam ao acompanhamento da implementação e execução dos programas e ações, visando à obtenção de informações para subsidiar gerenciamento e a tomada de decisões cotidianas, bem como a identificação precoce de eventuais problemas (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, a legislação na área da assistência social se estruturou tendo como um de seus pressupostos a concretização do monitoramento e da avaliação como elementos que, além de possibilitarem o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios, fortalecem o controle social da sociedade sobre o Estado. Esses elementos devem estar articulados entre si e, ainda, entre os entes federados, ou seja, seguem normas gerais do governo federal, mas estados e municípios devem elaborar seus próprios instrumentos, conforme as particularidades locais.

Durante o processo de entrevistas, foi levantado o questionamento acerca do processo avaliativo, como esse acontecia, se existiam momentos específicos para a avaliação das ações executadas, se tais momentos eram realizados de forma coletiva entre as proteções básica e especial e os gestores, qual a frequência das reuniões de equipe.

As falas dos entrevistados revelaram que o processo avaliativo é residual. As ações são realizadas, mas não são feitas reuniões de avaliação, levando em consideração a totalidade das ações. O ato de avaliar se constituiu, na realidade pesquisada, de forma tão incipiente que alguns dos entrevistados chegaram a afirmar que nunca participaram de um momento de avaliação, de fato como se pode constatar no trecho da fala de um dos sujeitos entrevistados: “Não tem. Do tempo que eu estou aqui não aconteceu ainda. Pode ser que uma delas na entrevista vá dizer que tenha. Mas comigo, que eu tivesse participado até agora, eu nunca vi. Não presenciei” (PROFISSIONAL 02, CRAS A).

Silva (2008, p. 89) afirma que a avaliação “é destacada como um movimento do processo das políticas públicas, articulado à formulação e à implementação das políticas públicas de corte social e como modalidade de pesquisa social aplicada”. Esse processo articulado não foi identificado nas Instituições analisadas. As avaliações acontecem de maneira informal, resumindo-se, por vezes, a um relatório simplificado.

Durante a realização do relatório. O relatório é feito com toda a equipe, e a gente faz; geralmente quando termina o relatório, a gente observa como é que está. Como foi o nosso andamento no mês. E o que foi que ajudou pra que aquilo fosse positivo, como também o que atrapalhou pra que não fosse positivo (PROFISSIONAL 01, CRAS A).

O processo avaliativo, além de ser colocado como uma ação baseada na informalidade, sem contrapor registros e planejamentos realizados, é rebaixado a um status de não importância, resumindo-se apenas a uma discussão baseada em impressões e senso comum.

Essa questão da avaliação, ela não é tão, eu vejo que ela não é tão, ela acontece meio que de forma não intencional. Ela não tem assim **“Ah, vamos fazer a reunião aqui pra avaliar determinada atividade, determinado evento que nós promovemos, né. Ela acontece assim na conversa, naquele momento da conversa, aí acontece. “Foi bom assim”, mas nada que seja registrado. Ela acontece meio que de forma não intencional, né.** Muitas, a reunião não é pra avaliar, mas acontece de alguém falar né, “aquele evento tal foi bom, da próxima vez vamos fazer assim”, “da próxima vez vamos melhorar isso”, né, acontece assim. Mas não no sentido de registrar como é que foi a avaliação não. Acontece meio que de forma informal, e não intencional. Mas acontece (PROFSSIONAL 02, CRAS A, grifos nossos).

Não, não existe, né. É feito (sic) uma reunião de planejamento, mas individual, de usuário. Às vezes a gente condiz com um usuário que é atendido pelo CRAS e pelo CREAS, a gente, como se fosse Estudo de Caso, mas planejamento mesmo de ações não é feito, a não ser quando é um evento mais grandioso, por exemplo, 18 de maio, aí sim, a unidade senta pra discutir as ações (GESTOR(A) 03).

Até existe, só que não é uma coisa regular, é mais esporádico, nas grandes atividades, conferências, ou até mesmo reuniões mais específicas. Agora mesmo a gente tá acompanhando um caso em conjunto com o CAPS AD, e também acompanhado pelo Ministério Público, a gente tem sentado bastante pra discutir estratégias (GESTOR(A) 03).

As atividades de registros e da materialização em documentos, como relatórios, são realizadas levando em consideração, maciçamente, dados estatísticos, de forma a responder o sistema de dados do Ministério do Desenvolvimento Social. A análise qualitativa desses dados é deixada em segundo plano. Os entrevistados informaram que alguns técnicos fizeram tentativas de produção teórica e de pesquisa sobre os dados quantitativos colhidos, no entanto, o esforço científico esbarrou no cenário de desatualização dos dados e precarização no processo avaliativo, bem como na sobrecarga de trabalho dos profissionais da assistência social.

Durante o processo de trabalho, diante de uma quantidade enorme de demandas, as atividades de aprofundamento e análise dos registros realizados acabam ficando em segundo, terceiro, quarto plano. Nos relatos abaixo fica perceptível as tentativas e os entraves diante da materialização dos dados e a tentativa de análise dos mesmos.

Por Rede não, a gente tem de modo geral. Porque assim, a maioria dos encaminhamentos, a gente se preocupa em fazer a somatória daquilo que o MDS cobra da gente, quando aqueles relatórios mensais, então a gente tem os dados do que que é encaminhado pra atualização e inclusão de Cadastro Único e de BPC e CREAS. São os que a gente tem. Os outros de Rede a gente já até fez alguns registros, fez algumas tentativas de iniciativa dos profissionais pra fazer pesquisa,

mas não tão atualizado (sic), tem gente que tem esses dados do ano passado pra trás (PROFISSIONAL 01, CRAS A).

É individualmente, agora assim, eu acho que ainda falta muita documentação, né, sobre isso. A gente tem essa reunião, mas, por exemplo, eu não tenho acesso daqui. Às vezes o Ministério Público, ele cobra relatório sobre o caso, pedindo a descrição das providências. Assim como a Defensoria Pública, e se você não tem esses registros, né, o que foi que você fez praquela família. A gente tá tendo problemas com relação a isso porque o registro, ele é importante pra mostra (sic) o que o setor já fez. Como a gente não se preocupou, muitas vezes, de informar, por exemplo, a cesta básica ou PAA, fica uma coisa vazia. O interessante e a ideia do histórico é isso, é você registrar, né, pra que na hora que for solicitado esse tipo de coisa, você possa... principalmente os casos que são encaminhados do Conselho Tutelar, né, a gente tem casos que são encaminhados do Conselho Tutelar que se torna acompanhamento aqui do CRAS, né, por causa da situação social. É e a gente tem essa preocupação porque uma hora ou outra é cobrado, esse relatório de providências e às vezes a gente não tá preparado pra responder. Muitas vezes na verdade (PROFISSIONAL 01, CRAS A).

Alguns dos entrevistados destacaram nas suas falas a presença do Prontuário SUAS como instrumental de registro. O prontuário SUAS foi organizado com o objetivo de contribuir no aprimoramento dos registros do acompanhamento dos usuários e famílias nos serviços e na rede de proteção básica e especial, auxiliando no processo de trabalho dos profissionais e trazendo ganho, também, “para as próprias famílias, que ao passarem a ter preservado o seu histórico de atendimento, estarão menos expostas ao “eterno recontar” de suas repetidas vezes e para diferentes profissionais” (BRASIL, 2014, p.30).

Todavia, a utilização do Prontuário SUAS ainda não se efetivou nas instituições que compõem a rede nos municípios pesquisados, e essa realidade não se restringe apenas ao campo de pesquisa, está presente na maioria dos municípios brasileiros. A subutilização desse instrumento é justificada pela falta de entendimento no seu manuseio, esbarrando também na sobrecarga de demandas aos profissionais, falta de capacitação para o preenchimento, entre outras.

Tem registros. São feitos em cada setor. Eles são feitos através de ficha, a gente recebeu até uma fiscalização agora, e eles não querem, eles até disseram que tem que ser feito através de um prontuário, que a gente não estava fazendo esse prontuário. E a gente vai começar a fazer esses prontuários (GESTOR(A) 04).

No trecho acima podemos constatar que o preenchimento acontece intimamente relacionado à cobrança feita por setores do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), para que o prontuário seja utilizado.

Assim, diante do exposto, percebemos que encaminhamentos efetivos, planejamento coletivo e avaliação participativa são ferramentas essenciais para a materialização da rede socioassistencial governamental; no entanto, ficaram claras, também, arestas na efetivação desses instrumentos nos municípios estudados.

### 5.3.3 O papel dos gestores na efetivação da gestão em rede

Os municípios estudados apresentam uma gestão básica da Política de Assistência Social. São responsabilidades municipais: municar com dados a rede SUAS; inserir as famílias mais vulneráveis no Cadastro Único; preencher o plano de ação no SUAS-Web; apresentar o relatório de gestão; participar de ações para atenção às demandas de média e alta complexidade; supervisionar a rede própria e a conveniada; criar vínculos SUAS com as entidades privadas, tais responsabilidades são direcionadas aos representantes das Secretárias Municipais de Assistência. Aos gestores municipais, cabem ainda, a função de gerir a rede socioassistencial municipal, bem como os servidores a ela vinculados.

Outro grupo de sujeitos gestores são aqueles que se encontram na coordenação das instituições que formam a rede socioassistencial governamental, especificamente CRAS e CREAS, os coordenadores. Um grande avanço trazido pela NOB/RH estabelece regras que qualificam a gestão, uma delas é a definição de que os coordenadores dos CRAS e CREAS devem ser ocupados por profissionais de nível superior, devendo ser a coordenação uma função específica, inviabilizando o acúmulo de funções (o mesmo profissional que exerce a coordenação, não deverá também assumir a atribuição de técnico de referência).

Como destacado no tópico que discorreu sobre o perfil dos sujeitos entrevistados, o perfil dos gestores municipais, bem como dos gestores das instituições (CRAS e CREAS) é coerente com o exigido, no que se refere à formação superior; no entanto, constatou-se que mesmo com a formação acadêmica, os gestores destacaram as dificuldades em conduzir as atividades de gestão em redes. Durante o processo de entrevistas, ao questionar a cada gestor a sua função na efetivação da gestão em rede, as falas dos gestores se mostraram superficiais. Como citado anteriormente, a gestão em rede é vista de maneira simplificada, resumindo-se a uma articulação entre serviços.

Mas nesse período de três meses, eu tenho tentado conhecer mais a rede, participado de eventos, né, de reuniões, feito realmente essa articulação, que é até uma cobrança muito grande que a gente recebe por parte do Ministério Público, esse trabalho em rede, por causa de alguns casos que a gente tem. Então, assim, eu acho que o ponto principal é a articulação em si (GESTOR(A) 03).

A rede socioassistencial municipal compõe uma rede intersetorial de proteção social, na qual outras políticas públicas/instituições estão inseridas. Uma delas são as instituições do Sistema Judiciário (Ministério Público, Tribunal de Justiça, Delegacias, Conselho Tutelar), instâncias conhecidas pelo seu caráter repressivo. Por se tratar do discurso de um (a) gestor (a) inserido na proteção social especial, podemos analisar, também, no trecho acima, a relação

de subalternidade ainda presente entre os sujeitos da Política de Assistência Social e o Sistema Judiciário. Essa relação foi percebida não só nas falas dos sujeitos inseridos na proteção especial, mas também na proteção básica.

O Sistema Judiciário e as instituições que o compõe fazem parte da rede intersetorial na qual a Política de Assistência Social se insere; no entanto, nos últimos anos a relação entre as duas instâncias vem gerando um conflito, tanto para os Gestores da Política como para os trabalhadores do SUAS.

A insuficiência dos serviços públicos e políticas públicas deficientes contribuíram para o crescimento, ano a ano, do público atendido pela Política de Assistência Social; além disso, o déficit de profissionais vinculados ao Judiciário, no âmbito municipal (a equipe multiprofissional concentra-se nos grandes municípios e na capital), acaba por sobrecarregar os profissionais da Assistência Social, que já possuem inúmeras atribuições, e inseridos em contextos de trabalho precários se veem “obrigados” ou “coagidos” a produzir documentos e pareceres em processos de Justiça (guarda, adoção, perda do poder familiar, etc.), que na maioria das vezes envolvem sujeitos que são público da Assistência, mas de forma alguma se trata de atribuição dos trabalhadores que executam essa política.

Neste sentido, a atuação do CREAS acaba por centralizar em formular respostas às demandas judiciais, não intervindo assim, em desmistificar a realidade dos usuários em condição de violação de direitos e, tampouco, em desvendar a realidade das famílias taxadas como “negligentes” pela rede de proteção social e Sistema de garantia de direitos.

Pode-se constatar, também, a confusão entre os papéis de gestor e executor da política. Por muitas vezes, nas falas dos gestores foram destacadas atividades de execução da política, ou suas preferências em atividades de execução técnica em condução de grupos, visitas domiciliares, deixando clara, por falta de experiência ou de conhecimento, a dificuldade de reconhecimento das atribuições do gestor de uma política pública. Podemos observar essa dificuldade nas falas abaixo:

Nesse período de três meses, assim, é... Eu tenho participado de muitas reuniões pra tá realmente conhecendo mais a fundo a rede, porque antes, como eu tinha lhe dito, eu estava no papel de técnica, né, é muito diferente dessa parte de gestão. Tanto é que às vezes eu acabo ainda confundindo um pouco as minhas atribuições (GESTOR(A) 03).

Mas aí eu gostava de fazer visitas, fazer as visitas domiciliar sic, que não tem nada a ver, sair daqui eu gostava de me deparar mesmo com os casos. Eu, como Coordenadora, eu quero saber de tudo (GESTOR(A) 05).

Os rebatimentos dos entraves destacados geram um impacto negativo na efetivação das redes socioassistenciais governamentais, pois o papel do gestor é de fundamental

importância no processo de materialização da gestão em rede. Cabe aos gestores as funções de articulação, planejamento, coordenação, negociação, monitoramento e avaliação dos serviços socioassistenciais desenvolvidos em sintonia com as instâncias federativas que integram o sistema de operação e controle social.

A gestão social objetiva a democratização das ações, relações horizontalizadas e desenvolvidas levando em consideração os saberes dos profissionais que compõem a equipe; no entanto, essas características ainda não conseguiram ser impressas nos processos de gestão pública brasileira, o que se percebe são elementos de centralização e autoritarismo, e que em alguns momentos sequestram a autonomia dos profissionais que estão inseridos na execução da política, como fica claro neste fragmento retirado da entrevista com um (a) gestor(a):

**É para a Secretaria Municipal de Educação, do município, olha a gente trabalha em parceria com tudo que é de Secretaria, de tudo. A Rede é grande. Então tudo que chega vem pra cá, por quê? Porque eu quero ter conhecimento, pra eu direcionar, pra eu poder cobrar, pra eu poder orientar. Então, esses Ofícios aqui, ela podia muito bem, o Psicólogo fazer e diretamente levar no Fórum, mas ele vai trazer aqui, não é que eu vou botar minha assinatura, aqui não cabe minha assinatura, mas eu quero saber o que aconteceu (GESTOR(A) 05, grifos nossos).**

No que se refere à autoavaliação do desempenho das suas funções, os gestores sobrerrelevam o conhecimento de inúmeras falhas; no entanto, tal avaliação é feita de forma rasa, e não conseguem apontar quais âmbitos necessitam melhorar como gestores da Política Municipal de Assistência Social.

E, e vejo minha atuação, eu não vejo atuação perfeita, acho que muita coisa tem que melhorar, mas eu tenho uma atuação boa. Eu não vejo muita reclamação, mas eu vejo uma atuação que todo gestor tem muita coisa a aprender, tem que melhorar (GESTOR(A) 04).

Diante do exposto, ficou perceptível, a partir da análise das falas, que a gestão social não acontece de fato, os gestores não participam de maneira próxima das atividades de planejamento, avaliação, suas atividades são resumidas à liberação de recursos e à participação em atividades pontuais, como os eventos.

#### 5.3.4 As intervenções dos profissionais dos CRAS/CREAS na efetivação do trabalho em rede no âmbito municipal

Discutir elementos referentes aos processos de trabalho remete às atuais condições do mundo do trabalho. Raichellis (2013, p. 617) aponta que,

as transformações que o mundo do trabalho vem experimentando nas últimas décadas caracterizam uma nova era de precarização estrutural do trabalho, que incide tanto nas condições de uso da força de trabalho como em suas formas de contratação e gestão, diante das novas exigências de flexibilização e redução dos custos de reprodução da força de trabalho.

A flexibilização e redução dos custos de reprodução da força de trabalhado destacadas pela autora, provocam impactos não apenas na classe operária, mas também nos trabalhadores do âmbito estatal, a nova morfologia do trabalho (ANTUNES, 2005) traz como rebatimentos: crescente informalidade, subemprego, desproteção, terceirização, contratos temporários, redução salarial, etc. Este processo de precarização estrutural corrobora com o enfraquecimento da luta dos trabalhadores e fortalece também a ideia de fatalismo econômico-social, alastrando a ideia de impossibilidade de reversão ou mudança da situação social atual (RAICHELLIS, 2013).

O aumento das atividades do setor de serviços (público e privado), nos setores tradicionais como finanças, telefonia, mas igualmente em outros setores, como nos serviços sociais, ocasiona a intensificação do trabalho, é exigido ao trabalhador algo mais. Destacamos aqui algumas características exigidas a esses trabalhadores: polivalência, iniciativa, flexibilidade, entre outras.

A intensidade é, portanto, mais que esforço físico, pois envolve todas as capacidades do trabalhador, sejam as de seu corpo, a acuidade de sua mente, a afetividade dependida ou os saberes adquiridos através do tempo ou transmitidos pelo processo de socialização. Além do envolvimento pessoal, o trabalhador faz uso de relações estabelecidas com outros sujeitos trabalhadores, sem as quais o trabalho se tornaria inviável (RAICHELLIS, 2013, p. 617 apud DAL ROSSO, 2008, p. 21).

Este cenário do mundo do trabalho contemporâneo ficou evidenciado na fala dos trabalhadores do SUAS entrevistados, as características perversas dessa nova morfologia do trabalho apareceram nos discursos dos trabalhadores, e tais modificações também rebatem na efetividade ou não da gestão em rede.

Assim, diante deste cenário de mudanças nos processos de trabalho, durante as entrevistas realizadas com os trabalhadores do SUAS, os executores da Política de Assistência Social, foram levantados alguns questionamentos, entre eles: De que forma acontece o diálogo entre os profissionais e os gestores da política? Destaque os principais aspectos do ambiente de trabalho que influenciam no desenvolvimento de uma atuação efetiva ao acessar as redes? Quais os desafios enfrentados para a efetivação do trabalho em redes nas ações desenvolvidas nos CRAS/CREAS. Quais as potencialidades do trabalho em redes nas ações desenvolvidas nos CRAS/CREAS? Qual a sua avaliação do trabalho em rede realizado nesta unidade? Ele é articulado de fato? O que você mudaria? O que permaneceria?

A partir dessas indagações e de outros questionamentos que foram surgindo no decorrer das entrevistas, foi possível construir uma reflexão acerca de como a intervenção dos técnicos de referência contribuem ou não para a efetividade dessa gestão e trabalho em rede, levando em consideração as falas e impressões dos sujeitos entrevistados.

Inicialmente, é importante destacar o perfil exigido a esses profissionais, bem como as principais funções atribuídas aos mesmos. De acordo com as tipificações que norteiam as ações da Política de Assistência Social, os técnicos de nível superior do CRAS e CREAS necessitam possuir um perfil de formação, e algumas exigências no que tange a experiências profissionais. O perfil profissional exigido aos técnicos de referência dos CRAS e CREAS, respectivamente, são:

Escolaridade mínima de nível superior, com formação em serviço social, psicologia e/ou outra profissão que compõe o SUAS (dependendo do número de famílias referenciadas ao CRAS e porte do município, conforme a NOB-RH); com experiência de atuação e/ou gestão em programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais; conhecimento da legislação referente à política nacional de assistência social; domínio sobre os direitos sociais; experiência de trabalho em grupos e atividades coletivas; experiência em trabalho interdisciplinar; conhecimento da realidade do território e boa capacidade relacional e de escuta das famílias (BRASIL, 2011, p. 63).

Escolaridade mínima de nível superior, com formação em Serviço Social, Psicologia, Direito; Conhecimento da legislação referente à política de Assistência Social, direitos socioassistenciais e legislações relacionadas a segmentos específicos (crianças e adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, mulheres etc.); Conhecimento da rede socioassistencial, das políticas públicas e órgãos de defesa de direitos; Conhecimentos teóricos, habilidades e domínio metodológico necessários ao desenvolvimento de trabalho social com famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos (atendimento individual, familiar e em grupo); Conhecimentos e desejável experiência de trabalho em equipe interdisciplinar, trabalho em rede e atendimento a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos; Conhecimentos e habilidade para escuta qualificada das famílias/indivíduos (BRASIL, 2011, p. 93).

A exigência de um perfil com uma série de especificidades contribui para a efetividade das ações desenvolvidas; no entanto, ao analisar o perfil dos profissionais que compõem as instituições da rede socioassistencial, nem sempre existe a possibilidade de contratação de um técnico com o perfil exigido, seja pela falta de profissionais com tantas especificidades, seja pela forma como acontece a contratação dos profissionais, que em grande parte (em especial nos pequenos municípios) são levados em consideração, também, os laços pessoais e políticos do profissional com a gestão em exercício.

Como demonstrado no tópico destinado a traçar o perfil dos entrevistados, apenas uma mínima parte possui vínculo efetivo atingido por intermédio de concurso público, a grande

maioria foi contratada por intermédio de indicações políticas (de acordo com as falas dos entrevistados).

Nesse sentido, ressalta Raichellis (2010, p. 763) sobre os dados nacionais, dos quais os municípios estudados contribuem para as estatísticas nacionais,

mais revelador da tendência atual de precarização do trabalho assalariado no Suas são os dados relativos à estrutura trabalhista por vínculo empregatício: apesar de não serem identificadas grandes mudanças em relação aos dados de 2005 (a maioria continua sendo composta por servidores estatutários), a maior elevação foi detectada entre os trabalhadores sem vínculo permanente, que em 2005 totalizavam 34.057 pessoas, ampliando para 60.514 em 2010, ou seja, um aumento de 73,1%; também o grupo de celetistas sofreu um decréscimo de 12,8% em 2005, para 8,5% em 2009.

Algumas das atribuições dos técnicos de nível superior dos CRAS e CREAS deixam claro que esses profissionais são protagonistas no contexto da rede socioassistencial. As ações para a materialização da gestão em rede também perpassam as suas atribuições, e entre as funções desempenhadas pelos técnicos de referência é importante destacar,

[...] articulação de ações que potencializem as boas experiências no território de abrangência; Realização de encaminhamento, com acompanhamento, para a rede socioassistencial; Realização de encaminhamentos para serviços setoriais; Participação das reuniões preparatórias ao planejamento municipal ou do DF; Participação de reuniões sistemáticas no CRAS e CREAS, para planejamento das ações semanais a serem desenvolvidas, definição de fluxos, instituição de rotina de atendimento e acolhimento dos usuários; organização dos encaminhamentos, fluxos de informações com outros setores, procedimentos, estratégias de resposta às demandas e de fortalecimento das potencialidades do território (BRASIL, 2011, p. 34).

Diante das atribuições, quando indagados sobre a sua função dentro do processo de materialização da gestão em rede e a avaliação do seu processo de trabalho, e a contribuição desse para a efetividade das ações desenvolvidas, os técnicos de referência demonstraram insatisfação, o discurso foi comum a todos, os profissionais acreditam que seu trabalho é fundamental nessa materialização, mas ao mesmo tempo destacam que o processo de trabalho poderia ser mais efetivo,

Mulher, eu na verdade, eu acho assim que eu poderia contribuir muito mais, às vezes eu sou muito exigente comigo mesma, mas às vezes também eu acho que a gente, dentro das nossas possibilidades, até que a gente faz. Mas eu acho que a gente precisa ter, avançar mais, às vezes a gente faz alguma, eu e o Técnico X, nós poderíamos fazer isso, poderíamos fazer aquilo, mas aí também é aquela história, a gente fica rico, fica pobre. Quando a gente tá se animando, agora mesmo a gente ficou um tempo só uma A.S, aí depois veio, ficou (sic) duas A.S, aí depois saiu uma, entrou outra Assistente Social, por exemplo, não tinha muita experiência, começou a aprender, aí quando ela tá emplacando, aí vai e tira a Assistente Social, aí fica só eu e o Técnico X, sabe essas coisas que a gente fica meio assim, quando você acha que vai se organizar, que o CREAS tá emplacando, aí quebra. Essas coisas que deixam a gente meio angustiado. Mas, assim, eu acho que eu contribuo, eu me esforço pra que

as coisas aconteçam. É lógico que eu não sou 100%, mas eu acho que eu dou a minha contribuição (PROFISSIONAL 04, CREAS C).

Nas falas dos entrevistados foi possível destacar justificativas para a não efetividade do processo de trabalho, e estratégias para a superação desse processo de trabalho por vezes não satisfatório. São justificativas: formação profissional insuficiente, número reduzido de momentos avaliativos e de troca de experiências profissionais, falhas no processo de referência e contrarreferência entre os serviços de proteção social básica e especial, bem como serviços de outras políticas setoriais, rotatividade dos profissionais integrantes da equipe técnica.

- Formação profissional insuficiente

Para que o profissional possa intervir de forma efetiva sobre as expressões da questão social, faz-se necessário que o processo de formação profissional aconteça de maneira contínua, e não apenas limitar-se à graduação universitária. Os profissionais e os gestores precisam assimilar e ter domínio sobre os elementos da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.

A gestão deve oferecer suporte para que os profissionais continuem inseridos em processos de formação, capacitação e atualização. Como citado por um (a) dos (as) profissionais entrevistadas, a cada momento aparecem novas demandas e os profissionais precisam estar preparados para atendê-las, saber encaminhá-las para as redes, proporcionando um maior grau de resolutividade.

Eu acho que eu tenho que melhorar, sabe assim é, e tenho que estudar mais, porque eu tenho que entender de que maneira a gente pode quebrar essas questões negativas. De que forma a gente pode aumentar um diálogo com o Judiciário. De que forma a gente pode melhorar essa atenção ao CREAS em si, divulgar. De que forma a gente pode buscar novas políticas pra atender as necessidades do interior, então, eu acho que tem que melhorar muito, né. Eu vejo assim, se fosse pra dar uma nota, eu me daria uma nota sete, apesar de que as demandas que vêm eu tento assumir e dar encaminhamentos, mas eu acho que ainda falta muito, dentro daquilo que é realmente a Política. Como eu te disse, eu tenho 10 anos de Política de Assistência Social, 9 anos de Política de Assistência Básica, Proteção Básica, então, quando eu deparo com as duas realidades, eu vejo que eu poderia tá fazendo mais, né. Que eu poderia tá me instigando mais, melhorando mais. Mas tem toda uma estrutura, que são esses pontos que eu te falei que nos prende a uma realidade que nos faz com que aquilo que precisaria acontecer (PROFISSIONAL 05, CREAS C).

Em contrapartida os profissionais também devem priorizar atividades de Educação permanente, de pesquisa sobre a realidade sócio ocupacional e a produção científica, tais posicionamentos contribuem também para um processo de trabalho fortalecido.

No caso dos profissionais formados em outras áreas que não sejam a do Serviço Social, percebe-se uma ausência ainda no cenário de graduação (nas grades curriculares) das temáticas referentes à Política de Assistência Social, ausência de disciplinas específicas que promovam a discussão da temática e, ainda, a procura por campo de estágios na área da Política de Assistência ainda é feita de forma reduzida.

Olha como eu falei antes da gente iniciar, meu conhecimento pela formação, da Política de Assistência Social, ela é superficial, né. Eu vou conhecendo de acordo com a convivência com os demais profissionais, e lendo alguma coisa, né. E eu avalio assim, é... A minha atuação, ela é, ela é assim, é importante porque assim o Profissional Y, a formação do Profissional Y é pra Educação, né, é pra Educação e, assim, a Educação ela não se dá só na escola, né. Tem a educação escolar e tem a educação fora da escola, né. Aqui no ambiente do CRAS, a gente se dá de uma forma de educação, tem uma forma de educação, só que é uma forma de educação não escolar. E existe muito a necessidade de intervenção no sentido de, porque assim, precisa de planejamento né, precisa dessa questão de avaliação, e aí dentro da formação do Profissional Y tem essas disciplinas, é, planejamento, avaliação. [...] eu percebo que no momento do desenrolar do planejamento, no desenrolar da atividade esse conhecimento meu, que eu adquiri na formação, na informação, agrega muito, né. Então eu avalio como importante, né. Para dar de zero a dez, a importância do Profissional Y eu daria, no CRAS eu daria um 8, um 8, né, porque assim a gente deixa a desejar por conta da formação, como eu lhe falei, né, a gente não, a grade curricular do Curso de Y contempla disciplinas que são necessárias pra ação do Profissional Y dentro de um CRAS, do CREAS, né. Então, ainda é insuficiente, mas à medida que a gente vai se familiarizando com os serviços, não é, eu considero importante (PROFISSIONAL 02, CRAS A).

É nesse contexto que se insere a Educação Permanente, tanto dos profissionais quanto dos gestores.

A não se refere apenas a processos de educação formal. Em um sentido mais amplo, ela diz respeito à formação de pessoas visando a dotá-las das ferramentas cognitivas e operativas que as tornem capazes de construir suas próprias identidades, suas compreensões quanto aos contextos nos quais estão inseridas e seus julgamentos quanto a condutas, procedimentos e meios de ação apropriados aos diferentes contextos de vida e de trabalho e à resolução de problemas (BRASIL, 2013, p.34).

Ao analisar o cenário da pesquisa, bem como as falas dos entrevistados no que concerne à formação profissional concatenada com as normativas balizadoras da Política de Assistência Social, constatou-se que se faz necessário uma visão de totalidade acerca dos direitos socioassistenciais, para isso é preciso investimentos para implementação da Política de Educação Permanente no SUAS de forma prática e como objetivo da gestão, desta maneira os entraves na formação inicial poderão ser amenizados e conseqüentemente acarretará no aprimoramento do fluxo de trabalho.

- Número reduzido de momentos avaliativos e de troca de experiências profissionais

Como ponderado anteriormente no estudo, o processo avaliativo constitui-se em uma ferramenta de gestão fundamental, e deve ser utilizada durante todo o processo do desenvolvimento de políticas sociais, seja antes da execução das ações, bem como durante o processo, e após a execução das atividades.

Diante disto, identificamos que o processo avaliativo não é utilizado de maneira frequente pela gestão e profissionais que desenvolvem ações de política pública nos municípios estudados. Verificou-se que mesmo que nos discursos os sujeitos coloquem em destaque a importância de avaliar as ações, há certo desconhecimento sobre os processos de monitoramento e avaliação da política de assistência social, por parte dos gestores e demais trabalhadores do SUAS:

a gente vê assim, esse aspecto de relações, do nosso trabalho em rede ele poderia ser melhorado, poderia ser mais ampliado se nós tivéssemos um momento de reuniões técnicas, né. Para poder, o CAPS, por exemplo, a Política de Saúde Mental exige que o CAPS tenha, uma vez por semana, reunião técnica, se for o caso, reunião por Rede (PROFISSIONAL 04, CREAS C).

Bueno e Carloto (2010) analisam que “a avaliação e o monitoramento na área da assistência social ainda permanecem muito restritos à medição da eficiência da utilização de recursos”, como foi visualizado pela necessidade de alimentação do sistema nacional. Quando os processos avaliativos se focam apenas na utilização dos recursos (eficiência dos gastos), colocando em segundo plano as atividades intelectuais, coletivas e de correção de percursos, melhoramento do processo de trabalho e outros mais qualitativos.

Cabe destacar, também, que foi apontada pelos sujeitos da pesquisa a incipiência dos momentos avaliativos de maneira coletiva, seja ele entre a equipe ou entre a equipe e a gestão. A proposta de trabalho em equipe com características de interdisciplinaridade tem como objetivo a superação da fragmentação das ações na Política de Assistência. Diferentes olhares possibilitam uma visão multidimensional das demandas apresentadas à equipe, assim, por esse caminho, tenta-se superar a atuação profissional mecanicista, tarefaira, fatalista, como coloca Rizzotti (2014).

- Falhas no processo de referência e contrarreferência entre os serviços de proteção social básica e especial, bem como serviços de outras políticas setoriais

Entende-se, por referência, conforme Frantini (2008, p. 66), “o encaminhamento do usuário para serviços que mais se adequem às suas necessidades e às características da pessoa, isto é, à complexidade de seu caso”. E por contrarreferência,

o processo por meio do qual esse último serviço fica responsável por prestar o cuidado necessário e encaminhar a pessoa de volta para o serviço inicial, viabilizando o cuidado compartilhado. Por intermédio desse sistema de referenciamento e de contrarreferenciamento, espera-se promover a integralidade do cuidado, por meio da comunicação entre os serviços (FRANTINI, 2008, p. 66).

Nesta perspectiva, a articulação em rede só é possível quando o processo de referência e contrarreferência acontecem de forma efetiva. No entanto, no presente estudo verificou-se que tal processo acontece de maneira fragilizada e ineficiente, não acontece de forma integrada.

Olha é, o trabalho em rede, ele precisa, na minha opinião, ele precisa melhorar essa, exatamente essa continuidade do trabalho. Essa continuidade dum acompanhamento em conjunto. Isso aí precisa melhorar, né. É como eu te falei, eu bato na tecla novamente, o que eu observo é que quando a gente recebe um encaminhamento, muitas vezes é como se a Instituição, né, no caso o CREAS, tivesse é, se livrando da demanda. E deixa tudo na responsabilidade só daquela, daquela instituição que tá recebendo o, né, a demanda, né, e deixa de acompanhar. E as potencialidades é sic exatamente é, uma das potencialidades é exatamente essa disponibilidade principalmente no NASF, a gente observa esse comprometimento, né. Tem, eles não encaminham, eles vêm, eles trazem muitas vezes, trazem o usuário, né, “fulano de tal tá precisando disso, disso e disso”, “usuário tal tá precisando disso, vamos vê aqui com a Assistente Social”, “Vamos vê com a X, com a Y”, a Assistente Social lá do NASF, ela vem diretamente. Então isso aí é uma das potencialidades. O que passa para o profissional, é uma segurança profissional do CRAS, no caso. A segurança, e assim, é um estímulo, é um estímulo pra que o profissional do CRAS possa fazer igual também, né. “Vamos lá buscar o profissional, vamos buscar o usuário tal”, “Vamos levar ele pra o Serviço que ele tá necessitando”, “Vamos levar ele aqui na Assistente Social do NASF”, né. Então, esse sic é uma potencialidade que eu observo por dar um estímulo, um estímulo a mais para o profissional do CRAS. Que eu acho que deveria ser como exemplo isso aí. Um exemplo para as demais instituições que compõem a rede socioassistencial, em minha opinião. (PROFISSIONAL 02, CRAS A).

Diante da análise, ficou nítido que existe uma quebra nesse processo de encaminhamentos, as instituições e os serviços não possuem um relacionamento interligado e de rede efetivo, em alguns momentos é justificado pela falta de conhecimento acerca dos objetivos e atribuições de cada instituição na rede.

Percebe-se, também, um repasse de responsabilidades de um serviço para o outro, o encaminhamento às vezes nada mais é do que uma simplória transferência do usuário de uma instituição para a outra; nesse repasse, é furtado do usuário o acesso de forma efetiva aos seus direitos de cidadania, o usuário necessita repetir por várias vezes suas demandas para vários profissionais, e nesse sentido, torna-se vítima de uma rede socioassistencial falha.

- Rotatividade dos profissionais integrantes da equipe/Necessidade de concursos públicos

Koga (2014) destaca que o trabalhador do SUAS encontra-se inserido em três cenas, que a autora denomina de “chãos”, a primeira “é o chão do cidadão sendo o mesmo chão de vivência do trabalhador da assistência social”, o trabalhador do SUAS compartilhando e vivenciando as mesmas vulnerabilidades dos usuários atendidos; o segundo cenário “é que o chão do cidadão às vezes não corresponde ao chão de vivência do trabalhador da assistência”, o trabalhador reside em um município, mas trabalha em outro; a última cena colocada em destaque “é que o trabalhador da assistência social lida com mais um chão, o de gestão”, a precarização profissional e os baixos salários impõem aos trabalhadores a necessidade de conciliar diferentes vínculos (KOGA, 2014, p. 32).

As cenas destacadas pela autora foram identificadas na pesquisa de campo. O rebatimento dos diferentes “chãos” deságua muito além da precarização do trabalho, mas como consequência maior a da não efetivação das ações da Política de Assistência. Ademais, ao analisar a fala dos profissionais entrevistados, constatou-se que um dos entraves na materialização da Política de Assistência em âmbito municipal caracteriza-se pelo alto índice de rotatividade dos profissionais que executam a política, ocasionado, sem dúvidas, pelas vivências nessas três cenas destacadas.

Utilizando como base o Censo SUAS/2016, o mesmo demonstra que a quantidade de profissionais que se enquadram no regime estatutário (concursados) é menor do que o grupo de funcionários comissionados ou terceirizados, o que de certa forma precariza o processo de trabalho, visto que a maioria dos profissionais possui vínculos fragilizados, que podem ser rompidos sem maiores justificativas, prejudicando a continuidade dos serviços oferecidos, como é demonstrado no fragmento a seguir:

Quando a gente tá se animando, agora mesmo a gente ficou um tempo só uma A.S., aí depois veio, ficou sic duas A.S., aí depois saiu uma, entrou outra Assistente Social, por exemplo, não tinha muita experiência, começou a aprender, aí quando ela tá emplacando, aí vai e tira a Assistente Social, aí fica só eu e o Técnico X, sabe essas coisas que a gente fica meio assim, quando você acha que vai se organizar, que o CREAS tá emplacado, aí quebra. Essas coisas que deixam a gente meio angustiado. Mas assim, eu acho que eu contribuo, eu me esforço pra que as coisas aconteçam. É lógico que eu não sou 100%, mas eu acho que eu dou a minha contribuição (PROFISSIONAL 04, CREAS C).

A NOB-RH/SUAS prevê uma política de gestão do trabalho com a implementação de Planos de Carreira, Cargos e Salários (PCC), os municípios pesquisados não possuem esse

Plano para os servidores; em Piripiri, a discussão acerca da construção desse elemento aparece fortalecida, fomentada por uma construção coletiva dos trabalhadores do SUAS concursados. A possibilidade de condições de trabalho efetivas para os servidores públicos ou não da Assistência Social constitui um terreno palpável para a consolidação efetiva do Sistema.

Cabe ressaltar, também, que os vários tipos de vínculos acabam gerando fragmentação dentro da classe dos profissionais da Política de Assistência, os servidores concursados acabam tendo uma maior autonomia profissional, enquanto que o outro grupo terceirizado e, especialmente, comissionado, prefere evitar embates com a gestão, temendo, na maioria das vezes, a quebra do vínculo de trabalho.

Visto isso, “a conexão entre texto e contexto, ou dito de outra forma, entre normatização e dinâmica da realidade se coloca como condição primordial para a gestão da política de Assistência Social”, faz-se necessário alinhar minimamente realidade e legislação, visto que o “chão” da Política de Assistência é extenso, presente em todos os municípios brasileiros, territórios marcados por desigualdades e diferenças. (KOGA, 2014, p. 34; RAICHELIS, 2013).

#### 5.3.5 Desafios e possibilidades da efetivação da estratégia de gestão e trabalho em rede para os entrevistados

Ao analisar as falas e discursos dos sujeitos entrevistados, levando em consideração, também, a verificação de documentos institucionais e observação do processo de trabalho e de gestão nos municípios estudados, neste tópico, colocam-se em destaque alguns dos desafios que precisam ser superados para o alcance da materialização de forma efetiva da rede socioassistencial governamental, bem como um cenário de possibilidades que o processo de trabalho e gestão em rede proporciona. Entre os principais desafios evidenciados nas falas dos entrevistados podemos destacar: dificuldade de trabalhar de forma interdisciplinar e de equipe, sobrecarga de demandas do Sistema de justiça, sobrecarga do âmbito municipal na execução da Política de Assistência Social, fragilidades no atendimento as demandas socioassistenciais e falhas no processo de referência e contrarreferência, precarização da Política de Assistência Social, baixa motivação dos profissionais à desvalorização profissional, precariedade e baixa remuneração.

- Dificuldade de trabalhar de forma interdisciplinar e equipe

A interdisciplinaridade<sup>25</sup> caracteriza-se como um dos princípios que norteiam a ação profissional no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A articulação de saberes e a contribuição coletiva de diferentes categorias profissionais contribuem para o atendimento mais efetivo e na superação da fragmentação desses atendimentos

A Política Nacional de Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social aponta que a interdisciplinaridade,

permite a ampliação do foco da visão profissional, favorecendo maior aproximação das equipes profissionais à integralidade das situações experimentadas por usuários e beneficiários do Sistema. Podendo, por isso mesmo, contribuir na formulação de respostas às questões, demandas, problemas e dificuldades que emergem dos processos de trabalho e das práticas profissionais (BRASIL/Política Nacional de Educação Permanente, 2013, p. 36).

Neste sentido, o compartilhamento de diferentes saberes sobre as questões do cotidiano permite a construção de caminhos articulados e uma prática integrada, “refletir o trabalho interdisciplinar das equipes no interior dos serviços socioassistenciais implica considerar o trabalho como essência da vida dos homens, na medida em que cada sujeito, ao realizar uma dada atividade, tem a possibilidade de modificar o seu meio” (RIZZOTTI, 2014, p. 56).

No entanto, durante o processo de estudo de campo constatou-se que o trabalho interdisciplinar aparece de forma fragilizada. As instituições analisadas, o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) possuem equipes multiprofissionais e seguem as normativas das Tipificações para os municípios de médio porte, no que se refere à quantidade de profissional, porém, o trabalho em equipe acontece de forma bem inconsistente.

Devido à precarização das relações profissionais apontada no tópico anterior, percebe-se, também, um acirramento e uma disputa entre os sujeitos que compõem a equipe:

Aí meu Deus, é porque na verdade eu acho que o que a gente procura fazer, eu e o Técnico X, a gente procura, apesar que às vezes do desentendimento das pessoas, a gente procura dialogar, ter essa comunicação, assim com as pessoas, não ter... não

---

<sup>25</sup> Segundo o documento Orientações Técnicas do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), a interdisciplinaridade é entendida como: um processo dinâmico, consistente e ativo, de reconhecimento das diferenças e de articulação de objetivos e instrumentos de conhecimento distintos, que contribui para a superação do isolamento dos saberes. A interdisciplinaridade é um processo de trabalho recíproco, que proporciona um enriquecimento mútuo de diferentes saberes, que elege uma plataforma de trabalho conjunta, por meio da escolha de princípios e conceitos comuns. Esse processo integra, organiza e dinamiza a ação cotidiana da equipe de trabalho e demanda uma coordenação, a fim de organizar as linhas de ação dos profissionais em torno de um projeto comum (MDS, 2009, p. 65).

ter “sabência” é o que eu digo sempre, a gente sempre respeitar os outros, apesar que as vezes a gente vê essa questão do estrelismo de algumas pessoas, alguns profissionais que dizem que são parceiro da gente que tá na rede, a gente às vezes faz um trabalho conjunto, compartilhado, aí a pessoa vai lá e fala que fez só (PROFISSIONAL 04, CREAS C).

Durante a análise dos discursos não foi possível levantar impressões sobre um trabalho de equipe, de forma concreta, apenas reuniões pontuais e articulação somente na construção de documentação em conjunto, especificamente aquelas em resposta às demandas do Judiciário.

Desse modo, a dificuldade de articulação e trabalho em equipe se torna um dos entraves para a efetivação do trabalho em redes, o trabalho na Política de Assistência Social necessita de complementação e articulação dessas diferentes áreas profissionais e de formação. O trabalho interdisciplinar contribui também para a efetivação da proteção social; quando esse trabalho não se concretiza, os fios formadores da rede enfraquecem.

- Sobrecarga de demandas do Sistema de Justiça<sup>26</sup> aos profissionais da Política de Assistência Social

Para que o trabalho em rede aconteça de forma efetiva, faz-se necessária uma definição clara das atribuições dos diversos atores (instituições) que compõem a rede, para que dessa forma possibilite a superação da duplicidade nos atendimentos, “hierarquização” das instituições e desvio de função e competências.

No que se refere à relação entre instituições da Política de Assistência e o Sistema de Justiça, contata-se o aparecimento, após a implementação do SUAS, do que alguns estudiosos denominam como “judicialização do SUAS”, que acontece por meio de uma “interferência constante nos trabalhos desenvolvidos por profissionais integrantes dessa Política, decorrente, em grande parte, do excesso de requisições relacionadas à elaboração de perícias e laudos para integrantes do Sistema de Justiça” (NAGASHIMA, 2014, p. 195).

Para Fowler (2014, p. 209), “a via judicial deve ser o remédio para o não funcionamento do sistema, mas não pode ser o seu principal operador”, e expressa as limitações do nosso Estado democrático de direitos. Muito menos sob a ideia de rede, um determinado ente governamental exigir atuação dos profissionais de outro ente governamental, de forma hierárquica e abusiva, usando de suas prerrogativas para gerar

---

<sup>26</sup> O Sistema de Justiça é compreendido, nesse texto, como Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, Delegacias, advocacia pública e privada.

sobrecarga de trabalho, coação e assédios à ideia de rede e mostra bem sua retórica e o que ela esconde, o repasse de responsabilidades para outros setores.

No tocante às interferências, hierarquização e à sobrecarga realizada pelo Sistema Judiciário, essas foram identificadas como um dos entraves para a efetivação da rede socioassistencial, como destacado por um dos sujeitos de pesquisa na fala “completamente. Porque a gente acaba deixando de fazer o que realmente é pra ser feito, pra atender a demanda do Judiciário, porque sempre vem com a história de “poderá ser punido”, né?” (PROFISSIONAL 05, CREAS C).

Nagashima (2014, p. 196) conclui que, as instituições que compõem o Sistema de Justiça fazem uso dos profissionais da Política de Assistência para a fabricação de laudos, pareceres ou perícias, “transferindo a responsabilidade da avaliação e apuração das ilegalidades para um órgão que não tem, dentre as suas atribuições, a função investigativa, e sim de proteção social”.

Nesse sentido, durante a pesquisa de campo ficou nítido que os profissionais executores da Política de Assistência deixam de prestar atividades que são de fato suas atribuições, como a realização do trabalho social com famílias, ações do PAIF e PAEFI, e se transmutam em profissionais do Judiciário, sem receber nenhum bônus, só os ônus do sobretrabalho, precarizando ainda mais as atividade de trabalho e, conseqüentemente, enfraquecendo o tecido formador da rede socioassistencial.

O provimento nº 36 proposto pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) indica a formação de equipes multidisciplinares vinculadas às Varas da Infância e Juventude, e estabelece a relação de horizontalidade, e não de hierarquização entre o Sistema de Justiça e as demais instituições que compõem a rede de Proteção Social, condenando o “uso de expressões admoestadoras, a exemplo de “sob pena de crime de desobediência ou prisão” (CNJ, 2014, p. 4), expressões utilizadas para intimidar os profissionais da Política de Assistência, obrigando os mesmos a responderem de maneira prioritária às demandas da justiça, colocando as suas atribuições dentro dos serviços socioassistenciais em segundo plano.

Assim, percebeu-se também que a hierarquização entre as instituições renova alguns ranços de dependência ou submissão entre os poderes Judiciário e Executivo. A fala de um dos Gestores revela, abruptamente, uma relação que sobrepassa o fluxo de trabalho:

É, aqui a gente trabalha realmente em Redes, a gente trabalha juntamente, não que seja obrigada, mas a gente trabalha diretamente com a Terceira Vara de Floriano, com o Juiz, né. A gente trabalha o Juizado que é Terceira Vara. Nós trabalhamos com a Comarca que é a Promotoria Pública. Nós não temos nada mandando a gente

fazer isso, mas é uma questão de conchavo entre os Prefeitos e a Justiça. Então, tudo que é de lá, Guarda, Adoção, tudo é aqui. Certo? (GESTOR(A) 05).

Retomando a fala anterior, e ao analisar o discurso do sujeito e o terreno político municipal, a ideia de conchavo pode ser interpretada como submissão ou fuga de um embate que poderia ser gerado com a negativa do recebimento das demandas judiciais. Nesse sentido, caberia aos gestores o posicionamento acerca dessa relação prejudicial, sendo preciso que os gestores apoiem os profissionais, e fomentem um diálogo com as instituições que formam o Sistema de Justiça, assegurando aos profissionais condições efetivas de realizarem as suas atribuições. Assim, os técnicos poderão focar sua atuação nos serviços socioassistenciais, suas atribuições de fato.

Assim sendo, um dos caminhos para a superação desse entrave é o fortalecimento do diálogo, possibilitando que os sujeitos que compõem as instituições de Justiça compreendam os reais objetivos da Política de Assistência Social e que dessa forma comprometam-se a viabilizar a formação de equipes multiprofissionais no próprio Sistema de Justiça, superando esse repasse de funções desvirtuadas aos profissionais da Política de Assistência Social.

- Sobrecarga do âmbito municipal na execução da Política de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 reconhece os municípios como esfera de gestão de Políticas Públicas, com autonomia político-administrativa. A Carta Constitucional prevê a divisão de poder entre as esferas federal, estadual e municipal, com comando único em cada uma delas, preconizando a descentralização e a maior autonomia dos Estados e municípios.

A descentralização político-administrativa revelou-se como uma das principais propostas dos movimentos populares da década de 1980, como uma estratégia de possibilitar mudanças nas relações de poder. Cabe ressaltar que no período da ditadura militar as decisões político-administrativas eram centralizadas na esfera federal.

Para Jovchelovitch (1995, p. 09), a “descentralização consiste numa efetiva partilha de poder entre o Estado e as coletividades locais, conectada com a reforma do Estado, ou seja, novas formas de relação entre o Estado e a sociedade civil”, que segundo a autora, demanda uma redefinição da estrutura de poder do sistema governamental. Contudo, fazendo uso das discussões construídas no Capítulo 03 do presente trabalho, a “descentralização” e toda a ideia de democracia atrelada a ela é utilizada pela ofensiva neoliberal, já no início da década

de 1990, na tentativa de reduzir os recursos e diminuir as ações estatais e o tamanho do Estado, propagando um discurso que o Estado estaria em “crise”.

A descentralização e a municipalização, como discutido no capítulo anterior, também estão presentes no desenho do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), sob diferentes aspectos; são eles: a autonomia dos municípios, compartilhamento de responsabilidades, estímulo à participação da sociedade civil.

Lopes e Rizotti (2013) apresentam, de forma compilada, algumas das principais atribuições da gestão da Política Municipal de Assistência Social, com base na Política Nacional de Assistência Social (PNAS):

coordenação e cofinanciamento da rede socioassistencial privada e governamental, dos serviços socioassistenciais, gestão dos benefícios socioassistenciais continuados e eventuais, a cogestão da política de assistência social com o Conselho Municipal da área, execução do Plano municipal de assistência social que deve incluir as deliberações das conferências municipais (LOPES; RIZOTTI, 2013, p. 30).

Isto posto, a municipalização deveria ser entendida como um processo de aproximação das instituições e serviços com a população usuária, uma descentralização de gestão, mas também de recursos, e não apenas um repasse de encargos para as prefeituras.

Ao analisar a fala dos sujeitos, ficaram claros elementos dessa descentralização à brasileira, os municípios brasileiros não possuem a estrutura econômica e administrativa para desempenhar tantas atribuições, os municípios por serem o território da materialização da Política de Assistência Social acabam por encontram-se sobrecarregados,

A Assistência Social, nos municípios, principalmente Assistência Social, tudo, tudo quanto é de problema, não é nem Programa é problema, vem tudo pra Assistência Social e sobrecarrega muito, o CREAS aqui é sobrecarregado. É problema demais. Mas a gente procura solucionar, mas tem melhorado, viu! Tem melhorado, principalmente o nível dos técnicos, dos funcionários, tem melhorado muito, capacitados (GESTOR(A) 02).

Ao verificar os dados referentes aos repasses financeiros, ratificou-se que a maior parte dos recursos são repassados pelo Governo Federal, o cofinanciamento da Esfera Estadual<sup>27</sup> é praticamente nulo, e no que se refere aos recursos próprios dos municípios estudados, esses são insuficientes, o que torna os municípios dependente dos recursos federais contribuindo também para o enfraquecimento das ações desenvolvidas na rede

---

<sup>27</sup> Resolução N°01/2018 – CIB/PI as normativas para o cofinanciamento da Política de Assistência Social entre Estado do Piauí e os municípios.

socioassistencial, pois para que a rede socioassistencial seja efetiva faz-se necessário também a garantia de recursos financeiros para o seu desenvolvimento.

- Fragilidade no atendimento às demandas e falhas no processo de referência e contrarreferência

No cenário atual, a questão social fincada na relação capital *vs* trabalho não foi superada; no entanto, observa-se que se apresentam novas formas dessa “questão social” expressar-se, os diferentes estágios do capitalismo produzem distintas manifestações da “questão social”. No prisma atual a “questão social” se manifesta pelo desemprego, violência, além das questões urbanas, de gênero, lutas rurais e dos homoafetivos, etc. (PASTORINNI, 2004).

Essas novas expressões da questão social materializam-se, conseqüentemente, em demandas para as instituições executoras de ações de políticas públicas. Nesse âmbito, e especificamente no contexto brasileiro, cresce e lota a procura pelos serviços e benefícios da Assistência Social. Isso é visível nos municípios de menor porte, dada a falta de empregos, de geração de renda, falta de serviços sociais de modo geral.

Mota (2010) aponta que a saída para o cenário de crise foi uma “falsa” conjunção entre o desenvolvimento econômico e social, substituindo um sistema de proteção social universal garantido pela Constituição Federal de 1988, por uma centralidade na Política de Assistência Social, tomando o lugar de políticas estruturais.

A autora ainda reflete que “se antes a centralidade girava em torno da seguridade, ela agora gira em torno da Assistência Social, que assume a condição de uma política estruturada e não mediadora de acesso a outras políticas e outros direitos, como é o caso do trabalho” (MOTA, 2008, p. 138). Assim, as demandas que deságuam nas instituições formadoras da Política de Assistência Social são diversas, e cada vez mais complexas, como aponta o depoimento a seguir:

A gente vive uma época que as demandas são as mais diversas possíveis. Infelizmente, como a gente vive um processo de recessão, desemprego, as pessoas se voltam mais pra gente. Então, chegam pessoas solicitando aqui pagamento de abastecimento de água e luz, e nós não temos legalmente como custear uma coisa como essa, o custeio de tratamento pra Saúde, pra se deslocar, tem gente que mora no interior pra se deslocar pra capital, a gente não tem condições. Isso é uma coisa que a Prefeitura, ela tem que começar a visualizar, então, muita coisa que a gente manda o pessoal achar absurdo. Eu estou fazendo bem aqui um encaminhamento pra um caminhão de mudança, eu disse: “Gente, a Secretaria tem o caminhão”, é uma coisa caríssima, um caminhão de mudança, esse povo não tem dinheiro para pagar isso aí, eu vou pedir, e aí já é uma demanda que tá sendo colocada na Lei, pra gente atender (PROFISSIONAL 01, CRAS A).

O depoimento abaixo demonstra essa diversidade de demandas e expressões da questão social, e também que o trabalho em rede se torna essencial para a resolutividade das demandas diversas que aparecem cotidianamente aos profissionais à frente dos serviços socioassistenciais, muitas delas não são de competência da Política de Assistência Social, no entanto, devem ser acolhidas e referenciadas aos serviços que as competem.

Então, a maioria das demandas que chegam aqui, por exemplo, eu estou no CRAS, que chegam no sic CRAS, elas não são nossas. E aí, se você é um profissional que você não tem acesso a uma rede, a famosa rede furada que tem né, você coloca muito o usuário pra voltar daqui, você o frustra, porque você não consegue dar resolutividade, você não consegue lhe levar o acesso ao seu direito. Então, quando essa rede funciona bem, quando você tem esse conhecimento de como ela funciona, você tem como dinamizar, numa situação que de imediato você direciona “não é demanda nossa, a gente não pode resolver”, mas como você tem uma rede que funciona, e muitas vezes a gente depende?? muito da boa vontade dos profissionais, aí você consegue fazer esse acesso ao direito. Você permitir que de uma demanda espontânea que você traga uma continuada, um acesso a um grupo, o acesso a uma ação mais de protagonismo, mas não é fácil assim, porque pra fazer isso você tem que ter tempo pra ouvir, você ter tempo pra fazer esse estudo com esse indivíduo, pra ver até onde você consegue ir e o que consegue alcançar dentro dessa rede que ainda é muito limitada. Por exemplo, a maioria das pessoas que chegam hoje aqui, ela “ah, eu vim procurar uma cesta básica”, **“eu vim aqui procurar o acesso ao Bolsa Família”, se você for estudar a história de vida desse indivíduo, o contexto, o que mais tá lhe vulnerabilizando é a falta de um acesso a uma renda fixa, ele não tem segurança de renda, que provoca insegurança alimentar, não tem uma habitação digna, e acaba se refugiando nos benefícios.** Eu hoje, enquanto Política de Assistente Social dentro da minha rede, às vezes eu não tenho uma resposta nem de imediato, nem de longo prazo para um problema como esse, eu não consigo ainda **“ah, tem o Pronatec”, mas e aí eu tiver uma família que o cara é analfabeto. Como é que eu vou oportunizar pra ele esse emprego, formação? “Ah, ele não tem nem curso que vá o perfil da demanda dele”, ele não é obrigado a se enquadrar a aquilo que a gente tem a oferecer.** Então, algumas vezes, por mais que a gente tenha numa rede de serviço a gente ainda não consegue responder a todas as contradições que chegam hoje às portas da Assistência Social. Já temos assim é, por exemplo, a gente tem um fortalecimento muito grande, aqui no território, de ações conjuntas sic, a partir dos conselhos gestores, de identificação de família, de encaminhamentos, a questão de combate à insegurança alimentar, através do Programa de Aquisição de Alimentos, mas questões voltadas mesmo para resolver a longo prazo, não temos (PROFISSIONAL 01, CRAS A, grifos nossos).

Além dos elementos acima elencados, a fragilidade no processo de referência e contrarreferência também contribui para que as demandas não sejam resolvidas ou direcionadas para outros sujeitos que compõem a rede socioassistencial governamental ou a intersetorial.

E o outro ponto, que é o que eu ia falar, e que nós precisamos trabalhar muito ainda, é o entendimento de CRAS e CREAS, qual o papel de cada um, e pra que serve o CREAS na sociedade, porque ainda há uma troca de viés em relação?? incompleto??, ainda existe, infelizmente, gente em Florianópolis, população em Florianópolis que não sabe o papel, o CREAS, não sabe nem onde fica o CREAS, então, é necessária uma comunicação melhor sobre o CREAS. Apesar de todos os esforços que a gente tem tido em relação a isso (GESTOR(A) 03, CREAS B).

Às vezes assim, a visão maior que dificulta são os profissionais, que tendem a não levar os casos assim um pouco tão a sério que nem a gente leva? Porque tem, por exemplo, deixa eu ver, tem um caso no CAPS Ad que aconteceu, um caso que a gente encaminhou, que era um caso bastante sério, mas tinha profissionais que acha que não é tão sério isso. E isso dificulta muito a articulação. Mas a Rede em si, porque assim, aqui como nós temos 4 profissionais, ah então cada um também ... mas infelizmente tem alguns profissionais que tendem a se entrar e sic com toda aquela articulação com o vínculo daquela equipe, infelizmente, um dos maiores desafios, é esse. Alguns profissionais achar sic que caso não é tão sério, como a gente acha e acaba tipo desvalorizando aquele caso, achando que é coisa mínima. Que às vezes, quando vai dá assim uma visão, a coisa já tá bem altamente sério sic, isso é um dos maiores desafios que a gente passa (PROFISSIONAL 03, CREAS B).

Além da falta de conhecimento da “sociedade” sobre as atribuições de cada instituição que compõe a rede, como foi exposto por um dos sujeitos entrevistados, essa dificuldade também foi percebida no discurso dos próprios profissionais, em determinados atendimentos a demandas complexas, a referência e, tampouco, a contrarreferência são realizadas de maneira direcionada, pela falta de entendimento das atribuições e, a nosso ver, também pela certeza que o encaminhamento não se materializará pela complexidade da demanda ou fragilidade da instituição que receberá o caso.

- Baixa motivação dos profissionais, devido à desvalorização profissional, precariedade e baixa remuneração

Outro ponto destacado nas entrevistas realizadas foi a baixa motivação em desenvolver as atividades de trabalho no campo profissional da Política de Assistência, desmotivação ocasionada pelo cenário analisado no tópico anterior. O prisma de crise e esfacelamento das Políticas Públicas, em especial, a Política de Assistência Social, contribui para a precarização das relações de trabalho que, conseqüentemente, materializam-se em desvalorização profissional, baixos salários, falta de estrutura condizente para o desenvolvimento das atividades.

Considerando que no Brasil a “precarização do trabalho não é um fenômeno novo, as diferentes formas de precarização do trabalho e do emprego assumem, na atualidade, novas proporções” (RAICHELLIS, 2013, p. 616). Como analisado em tópicos anteriores, instaura-se uma nova era de precarização estrutural do trabalho (ANTUNES, 2003).

Nos depoimentos, os profissionais sobrerrelevam a relação das condições de trabalho com a não efetividade dos serviços e, em consequência, a não materialização da rede socioassistencial. Essa relação aparece desenhada no fragmento a seguir:

As condições de trabalho, a valorização do trabalhador aqui é péssima. **A gente fica sufocada pelas demandas espontânea sic, do dia a dia. Então, a gente acaba**

**priorizando o que tá aqui de imediato. A pessoa que está sentada aqui na sua frente.** Que é o que eu sempre digo pra ela: “Essa pessoa que está sentada aqui na minha frente, ela me apresentou o mesmo que uma pessoa apresentou há três semanas”, mas eu estou lembrando de quem tá bem aqui na minha frente, e aí quem passou acaba ficando desassistido, infelizmente (PROFISSIONAL 01, CRAS A, grifos nossos).

A realidade colocada pelo sujeito entrevistado no trecho acima, a crise no mundo do trabalho, é importante destacar, também, não afeta apenas os trabalhadores vinculados às políticas públicas, mas toda a massa trabalhadora brasileira.

Nos depoimentos dos gestores, não ficaram explícitos elementos que caracterizassem as relações inconsistentes das condições de trabalho. Por outro lado, outra relação levantada pelos profissionais foi as correlações de forças entre os diferentes “subgrupos” de profissionais: concursados, contratados, comissionados e assessores.

Eu acho que precisa de uma maior valorização do profissional dessa Política, não só no sentido financeiro, mas no sentido de é... também de empoderamento, que sabe que pela NOB-RH os profissionais, Psicólogos, Assistentes Sociais, são os principais carros-chefe da Política, né. São considerados os técnicos de referência dessa Política. **E nós temos algumas situações aqui, ela é diminuída essa situação, onde fica no segundo plano. Prefeito contrata um Assessor, que vai fazer um papel que era pra ser feito pelo profissional da Rede, né.** Eu acho que precisa de uma maior é ... a palavra que não tá saindo, mas é como se fosse tipo uma, um empoderamento mesmo daqui do efetivo, com concursos públicos, onde determinado cargo vai pra determinado profissional, determinado profissional que passou no concurso, lógico que aquele ali, ele é responsável por aquela manutenção da Política e por explicar ao Gestor o que é a Política. É, no município a gente tem esses profissionais, dentro de uma Assessoria, tem as contratações dentro do âmbito da Assistência, só que ele tá passando por um processo de regularização mediante um concurso público, mas dentro desse histórico de 10 anos a gente viu muita desvalorização dessa equipe. Sendo que ela é quem carrega toda essa temática (PROFISSIONAL 05, CREAS C).

Nessa perspectiva, levando em consideração os depoimentos analisados, é plausível inferir que além da relação de correlação de forças entre os profissionais, existe, em determinados momentos, uma suspensão da autonomia dos profissionais, especialmente os técnicos de referência (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, etc) em relação à figura do assessor. Fazendo uso de percepções registradas no diário de campo, “o assessor não conhece a realidade na prática, ela visita de mês em mês e quer dizer que conhece, nós que estamos aqui no dia a dia somos aptos para organizar e planejar” (Reflexão de um dos profissionais entrevistados e registrada no Diário de Campo).

Por fim, outra questão identificada na fala dos sujeitos entrevistados foi os momentos de capacitação que se tornaram incipientes no decorrer dos anos. A Política Nacional de Educação Permanente “estabelece os princípios e diretrizes para a instituição da perspectiva político-pedagógica” (BRASIL, 2013, p. 07). A qualificação técnica permanente dos

executores e dos gestores dos programas e ações socioassistenciais sempre foram deliberações presentes em todos os espaços de discussão, sejam eles Conferências, Fóruns e seminários, etc. A necessidade desses momentos de estudo aparece em destaque no fragmento abaixo:

O CRAS, ele tem um papel primordial na articulação da rede. Eu acho que quando a gente entrou aqui, em 2012, que tinha aquele fôlego recém-chegado, a gente fazia mais isso, a gente fazia Capacitação com a rede, a gente tinha projeto de Capacitação com a Rede sobre o quê que era CRAS, como é que funciona, qual é a Política de Assistência? Hoje em dia não. Essa nossa articulação, ela tá muito fraca, a gente faz o encaminhamento, mas a gente não promove as discussões nesse sentido. A gente não cria momentos. Que eu acho que é uma coisa que a gente deveria retomar, fazer (PROFISSIONAL 01, CRAS A).

Não estamos aqui afirmando que apenas o fato de a equipe ser formada por profissionais capacitados acarretaria na efetivação do trabalho em rede, se essa relação fosse assim tão simplória estaríamos culpabilizando os trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pela não materialização da rede socioassistencial, entretanto, a presente pesquisa e as análises construídas demonstram que esse contexto refere-se apenas a um dos fatores.

Contudo, as práticas de capacitação e a concretização da Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social (SUAS) as coadjuvam com o produto final: a efetuação da rede socioassistencial e o desenvolvimento de serviços socioassistenciais efetivos que garantam direitos de fato e que promovam a proteção social dos sujeitos em situação de vulnerabilidade.

Desta feita, durante a pesquisa também se identificou as potencialidades do trabalho em rede, elementos que confirmam as tentativas de materializar a rede socioassistencial e estratégias para superação do cenário de desmonte da Política de Assistência Social nos municípios estudados. Uma das tentativas de melhorar o fluxo das ações e informações nos serviços socioassistenciais foram a criação de um sistema unificado de dados,

Assim, a questão da rede aqui, ela melhorou bastante, muito mesmo, mas ainda tem muitas falhas, como essa falta de diálogo. Às vezes o mesmo usuário é acompanhado, mas uma instituição ou outra não acaba sabendo que procedimentos tão sendo realizados, então há essa falha. E o que eu acho que pode ser melhorado é até essa questão mesmo do Sistema. **Um sistema unificado de informações ficaria até mais fácil pra se ter acesso** (GESTOR(A) 03, CREAS B, grifos nossos).

A consolidação das informações contribui tanto nos processos de monitoramento como nos avaliativos. Em um dos municípios analisados, tal sistema encontra-se em fase de estudo.

O compromisso profissional dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social, que mesmo em contexto de desmotivação já retratado em tópicos anteriores,

continuam insistindo em desenvolver ações de qualidade, mesmo que para isso utilizem, por vezes, dos seus próprios recursos,

Ou ele resolve aquele caso, porque não dá para deixar pela metade, como eu falei, é um caso sério, infelizmente, às vezes, as políticas são muito falhas. **A gente às vezes tenta até com a própria missão da gente mesmo, com recursos da gente mesmo. Tenta sanar ou pelo menos minimizar aquela situação, porque a política pública deixa vaga, mas a situação, assim em rede, o que eu posso falar, assim, aqui no município e na gestão e no trabalho de todos os órgãos municipais no momento, a rede é boa, a rede é bem...** Estamos articulando bem, quando um precisa de um, precisa do outro, isso é muito bom. Tá bem interligado, tá muito “acoplados” sic, e para ajudar mesmo, pra tentar minimizar ou sanar esse caso da Política Pública é união. Quanto mais união e tentarmos lutar porque tá muito difícil, e quanto mais vamos lutar e dar voz pra dizer que essas coisas estão ficando críticas, estão ficando difíceis, e isso poderia ser, digamos, um tipo pra melhorar isso. Que a situação tá bastante crítica, tá bastante difícil (PROFISSIONAL 03, CREAS B, grifos nossos).

Fazendo uso de instrumentos e técnicas profissionais, e formalizando, por meio de protocolos e encaminhamentos, os técnicos de referência dos serviços criam e recriam estratégias para o enfrentamento aos diferentes entraves impostos nas relações cotidianas nas instituições,

Às vezes eu acho que não tem muito sucesso. Às vezes eu me pego até assim um pouco frustrada, que eu me pego até dizendo: “mulher, vou fazer porque tipo assim, vou responder que a minha parte eu fiz”, mas muita coisa não acontece. Tem muita demanda das famílias que a gente atende que ela não é objeto de política nenhuma. Por exemplo, um dia desses eu fiz um encaminhamento de um usuário que a casa dela tava com a energia cortada porque ela não tinha uma caixa de contador de energia, no novo padrão da Eletrobras. Se você não tem a sua luz não é religada. Um equipamento daquele ali custa em torno de 80 reais, fora fiação e a instalação. Uma família que sobrevive só do Bolsa Família é um preço que ela não tem como arcar, e eu na cara de pau fiz um relatório baseado no que a Eletrobras pede e pedi o custeio da Assistência Social, **eu sabia que não era objeto de... que não se enquadrava no nosso benefício eventual, mas eu fiz o encaminhamento, não só pra dizer que eu não fiz nada, mas também pra dizer que tem a demanda, porque tá em processo de atualização da Lei de Benefícios Eventuais, porque a que nós temos não supre** (PROFISSIONAL 01, CRAS A, grifos nossos).

Outra categoria predominante destacada nas falas dos profissionais, quando questionados sobre estratégias para o fortalecimento da rede socioassistencial e efetivação dos serviços oferecidos na Política de Assistência Social, foi o enfraquecimento dos movimentos sociais e das instâncias de controle social, apreendido no fragmento a seguir:

Atualmente, houve uma redução, você vê muito movimento é dos Assistentes Sociais, dos Conselhos, dos Conselhos Estaduais, a participação dos Conselhos Municipais elas foram reduzidas sic, parece que a população não está mais querendo lutar pela aquela política, não tá mais se chegando a isso, aí você vê cortes, você vê corte de orçamento, que poderia ser um crescimento de orçamento frente a participação popular. **Então, assim, se os Conselhos realmente, a participação realmente acontecesse, a coisa aconteceria.** (PROFISSIONAL 05, CREAS C, grifos nossos).

A participação social<sup>28</sup> garantida constitucionalmente torna-se indispensável no contexto das Políticas Sociais, tanto dos seguimentos dos usuários como dos trabalhadores do Sistema único de Assistência Social (SUAS), e por que não dizer, dos gestores dessa Política.

Destarte, é primordial inserir a participação social e o controle social diariamente na pauta, visto que a defesa da Política Nacional de Assistência Social deve ser coletiva, principalmente no contexto atual de retrocesso, de passos para trás.

A realização de Conferências Municipais de Assistência como espaço de discussão de estratégias, e não apenas terreno formativo e de cumprimento de normativas, fortalecimento dos Conselhos Municipais de Direitos, participação qualitativa e paritária, e não apenas quantitativa no Conselho Municipal de Assistência Social (estância maior de controle social no âmbito da Política de Assistência Social nos municípios), incentivo à participação dos Profissionais em Fóruns de Trabalhadores, a exemplo, o Fórum Nacional de Trabalhadores do SUAS (FNTSUAS)<sup>29</sup>, bem como a organização, em nível municipal, de movimentos e instâncias de controle formadas por trabalhadores, e o chamamento aos usuários da Política de Assistência para a participação desse processo de decisões e controle social no interior da Política.

- Precarização da Política de Assistência no contexto de desmonte das Políticas Públicas

Teixeira e Pinho (2018, p. 15) destacam que “o Brasil vem passando por um processo sem precedentes de destruição do seu (incipiente) Estado do Bem-Estar Social”, incipiente porque, como já ressaltado nos capítulos teóricos, o Estado brasileiro aproximou-se de um modelo de Estado de Bem-Estar social, de fato, com os avanços trazidos pela Constituição

<sup>28</sup> A Constituição Federal explicita que a participação popular é uma das formas de exercer a cidadania, intervindo na fiscalização e proposição de políticas públicas. A participação popular está garantida em vários dispositivos da Carta de 88: nos artigos 14 e 29, inciso XIII; artigo 37, parágrafo 3º; artigo 74, parágrafo 2º; artigo 198, inciso III; artigo 204, inciso II; artigo 206, inciso VI; artigo 216, parágrafo 1º; artigo 227, parágrafo 1º. A Carta Constitucional garante: a participação da sociedade na formulação e na fiscalização da execução de todas as políticas públicas e a possibilidade de dialogar e negociar face a face com nossos representantes, propor soluções para nossos problemas e cobrar a boa execução das políticas (TAPAJÓS, 2013, p. 273).

<sup>29</sup> O Fórum Nacional de Trabalhadoras/es do Sistema Único de Assistência Social é um espaço coletivo de organização política das/os trabalhadoras/as do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de caráter permanente, que envolve as/os trabalhadoras/es com formação de ensino fundamental, médio e superior que atuam na Política de Assistência Social na rede socioassistencial pública e privada, as/os quais apresentam vínculo com entidades/associações representativas, sob diversas formas. O FNTSUAS foi concebido durante a VII Conferência Nacional de Assistência Social, em sessão plenária nacional dos/as trabalhadoras/as do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), realizada no dia 2 de dezembro de 2009, em Brasília – DF. (Informações extraídos do Regimento Interno do FNTSUAS. Disponível em: <http://fntsuas.blogspot.com/p/carta-de-principios-e-regimento-interno.html>. Acesso em: 05/05/2018.

Federal de 1988; entretanto, essa tentativa vem sendo desmontada pelo avanço da ofensiva neoliberal, desde os 90, no Brasil.

O quadro atual do país foi apontado na fala da maioria dos sujeitos entrevistados como pano de fundo e estrutural para justificar a não materialização da rede socioassistencial governamental:

E hoje, essa conjuntura do país hoje... não sei, às vezes eu fico muito preocupada, porque onde a gente vai parar, todo esse desmonte, toda a falta de vontade, esse egoísmo desse pessoal só em achar que só eles merecem as coisas, os outros não, principalmente a classe pobre, as pessoas que mais necessitam é os que mais tão aí vulnerável e à deriva, e a gente vê que não tem essa preocupação. Precisava acontecer não sei o que nesse país, pra que aconteça alguma coisa de bom ou que ponha na cabeça deles que as outras pessoas também têm alguma coisa de bom (PROFISSIONAL 04, CREAS C).

Teixeira e Pinho (2018) reinteram que o fenômeno que se alastra no terreno de um país autoritário, uma liquefação da rede de proteção social. Nos municípios analisados, pode-se perceber que na mesma proporção que os recursos são reduzidos, as demandas e a procura por serviços socioassistenciais aumentam. Essa realidade pode ser ratificada no fragmento abaixo:

É até complicado, porque a gente vive um momento de crise em todas as áreas, mas o Social, a gente sabe que ele tem sido esquecido totalmente. Os recursos vêm diminuindo, a demanda vem aumentando, então, tem sido muito difícil mesmo trabalhar, né. Com Assistência em si. Mas eu acho que apesar de todas essas dificuldades é, os profissionais que trabalham na Assistência, eles têm uma paixão, né, por ajudar um ou outro, através de estratégias técnicas e não pelo assistencialismo (GESTOR(A) 03).

A assistencialização da proteção social discutida por Mota (2008), exemplificada pelo crescimento de investimentos na Política de Assistência Social, em detrimento das demais, vem mudando o curso no governo Temer. No atual (des)governo, a Política de Assistência Social encontra-se na linha de frente dos cortes de recursos.

Estando as bases desse cenário assentadas no neoliberalismo implacável, o que vêm prevalecendo são políticas sociais de caráter focalizado e seletivo, refilantropização das ações públicas, com a convocação da sociedade civil para executar ações socioassistenciais, desprofissionalização, assistencialismo e, por fim, o retorno do primeiro damismo e ações higienistas contra a população de baixa renda, por meio do Programa Criança Feliz<sup>30 31</sup>, carro-chefe do governo em vigor.

---

<sup>30</sup> O Programa Criança Feliz foi instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, com caráter intersetorial e tendo em vista promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário, o programa articula ações das políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos

Destarte, durante as entrevistas, uma das falas tornou-se emblemática. Utilizando uma metáfora, um dos entrevistados sintetiza, de fato, a realidade brasileira e a correlação de forças entre o projeto democrático e o autoritarismo/conservadorismo balizado por um viés neoliberal,

**Eu fico comparando a Política de Assistência com uma luta de Davi e Goliás, onde Davi é a Política de Assistência e Goliás seria as Políticas Partidárias, que são bem diferentes. Então, a gente ainda precisa crescer muito, na garantia de direitos, principalmente na questão da quebra do paradigma do Assistencialismo, do primeiro damismo, da ideia de oferecer uma ajuda, porque o prefeito deseja fazer aquilo pra se inserir uma política efetiva.** Como o SUAS acontece, eu acho que o SUAS tá começando, apesar do tempo de existência, eu acho que o SUAS tá começando a, tava na verdade, começando a ser efetivado quando começou também um movimento retrógrado dessa efetivação. Hoje eu vejo uma pequena desvalorização da Política de Assistência. O Governo tem oferecido muito corte da Política, muito corte de recurso, tem reduzido muito os gastos e feito Programas que efetivamente não vão suprir essa necessidade assistencial. Mas vão suprir uma necessidade emergencial, ou seja, não vão favorecer o engrandecimento e o empoderamento das famílias, que é o que rege o SUAS, mas vão, na realidade, simplesmente trazer um benefício temporário. Benefício simples (PROFISSIONAL 05, CREAS C, grifos nossos).

Essa realidade, como já discutido, impacta de forma negativa sobre o andamento e a efetivação da proteção social desenvolvida no campo da Política de Assistência Social. Tornam-se inexecutáveis as ações socioassistenciais em rede. Mesmo com o empenho dos profissionais e gestores locais, sem dúvidas o quadro de desmonte da política impossibilita o avanço e a materialização da rede socioassistencial governamental.

Assim, são inúmeros os desafios para a gestão e o trabalho em rede. Como ficou claro nesta pesquisa, as gestões dos municípios estudados (os municípios) ainda não têm clara a concepção do que seja uma gestão em rede, o resultado são ações limitadas e restritas a estratégias de articulações envolvendo outras políticas setoriais e instituições governamentais e não governamentais. Mesmo essas articulações são frágeis, sem planejamentos, execução e avaliações conjuntas envolvendo os diferentes tipos de proteção social da assistência social,

---

humanos, tendo como fundamento a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – conhecida como Marco Legal da Primeira Infância. (BRASIL, 2017) disponível no link: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca\\_feliz/A\\_intersectorialidade\\_na\\_visita\\_domiciliar.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersectorialidade_na_visita_domiciliar.pdf). Acesso em 14/04/2018.

<sup>31</sup> Sonia Fleury Teixeira em seu artigo *A Fada Azul matou a Cidadania no centenário de Ulisses*, tece uma crítica ao presente programa, “desde que a Constituição Federal de 1988 instituiu a assistência social como direito de cidadania tem sido grande a luta para eliminar estes resquícios do modelo assistencial baseado na caridade e amor e fundar um modelo baseado em direitos e deveres. Fruto desta trajetória é a enorme e capilar institucionalização da área de assistência social, com uma rede pública espalhada em todo país, absorvendo profissionais com competências específicas e necessárias para o bom desempenho desta complexa função. Também tem sido fundamental contar com estes profissionais para devolver dignidade àqueles que a sociedade marginaliza constantemente” (FLEURY, 2016). Disponível no link: <http://cee.fiocruz.br/?q=node/470> Acesso em 23/05/2018.

comprometendo a democratização das relações entre instituições, entre outros atores e profissionais.

Os processos de trabalho, por sua vez, são impactados negativamente por essas estratégias escassas de gestão em rede. Defrontam-se com a necessidade cotidiana de envolver as diversas políticas e seus serviços, pela complexidade das demandas que os usuários apresentam, pela necessidade de atender, com efetividade, a essas demandas. Todavia, deparam-se com falta de ações de rotina padronizadas, protocolo de ações integradas, capacitações conjuntas, informações da rede, dentre outras. Mas, a vontade de fazer acontecer termina levando-os a agir por relações interpessoais de amizade e pela boa vontade individual de cada um. Nesse cotidiano, os profissionais vivenciam com relações de trabalho precarizadas, vínculos instáveis, demandas extrajudiciais, nuances de autoritarismos, dentre outros.

Em face do exposto, no que tange a realidade dos municípios estudados, as falas dos sujeitos entrevistados e as vivências durante o processo de pesquisa de campo, demonstram que no contexto da Política de Assistência Social executada em âmbito municipal, a gestão e o trabalho em rede apresentam-se de maneira restrita, sobretudo, por meio de encaminhamentos (informais) e da realização esporádica de ações coletivas entre as instituições que compõe a rede socioassistencial governamental, especificamente eventos concernentes a datas comemorativas. O que foi possível identificar foram tentativas de articulação da rede de modo informal, descontínuo e sem fluxo de gestão e trabalho organizativos.

O desenvolvimento da gestão em rede ainda acontece de forma fragmentada, por conseguinte, conflitante aos apontamentos das autoras (aporte teórico condutor do presente estudo) Kauchakje (2007) em que gestão em rede “constitui-se numa tentativa de superação das políticas desarticuladas que prejudicam a garantia de direitos vistos em seu conjunto” (KAUCHAKJE, 2007, p.98) e Teixeira (2002) que aponta as características desse tipo de gestão: horizontalidade, interdependência, capilaridade, flexibilidade e gestão adaptativa (TEIXEIRA, 2002). Tais elementos não foram identificados nas realidades institucionais analisadas.

Os principais entraves evidenciados foram: desmonte da Política de Assistência Social, recursos insuficientes, sobrecarga dos municípios na execução e gestão da política, precarização do processo de trabalho, informalidade na construção dos fluxos de trabalho, descontinuidade/ausência das estratégias de encaminhamento (referência e contrarreferência), planejamento e avaliação, sobrecarga das instituições que forma a rede socioassistencial por

demandas do Sistema de Justiça, e por fim a presença de nuances de conservadorismo, hierarquização e assistencialismo.

Embora existam obstáculos que restringem a ação em rede nos municípios estudados, é importante destacar algumas possibilidades ou potencialidades, como por exemplo: a proximidade física entre os territórios o que facilita o acesso dos usuários aos espaços institucionais, o canal de diálogo aberto entre gestão e equipe técnica, o reconhecimento por parte dos gestores e profissionais da importância da gestão e do trabalho em rede e a constatação da necessidade de aprimoramento tanto da gestão como das práticas profissionais. Bem como, o esforço percebido em algumas falas de gestores e profissionais no que se refere às tentativas de organização do fluxo e aprofundamento das discussões por meio de pesquisa científica.

Entretanto, apesar desse reconhecimento das gestões municipais da relevância da rede, o que se observa é um distanciamento do modelo estratégico de gestão social e em rede, assim a pesquisa aponta a existência de limites estruturais na ação desenvolvidas nos municípios de médio porte do Piauí.

Assim entende-se que a desenvolvimento efetivo da Política de Assistência Social perpassa pela gestão em rede, e pela materialização da rede socioassistencial, contudo as análises realizadas tendo como base, as vivências de campo associadas à revisão bibliográfica realizada, nos levam a considerar que a rede socioassistencial dos municípios de médio porte do Piauí ainda não se materializou.

Reconhecemos que em um cenário de austeridade, restrição de recursos e limitações de cada política setorial, a gestão em rede passa a serem conduzida de acordo com o receituário neoliberal, como estratégia limitada e não alicerçada sobre o terreno sólido da articulação formal e intencional, fluxo contínuo de trabalho e garantia de direitos, e sim sob o prisma de práticas fragmentadas, hierarquizadas, informais e com viés conservador, realidade demonstrada durante a presente pesquisa.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Finalizar um percurso analítico constitui-se sempre em um desafio. Durante todo o caminho da construção dessa dissertação: análises, argumentação e inferências, buscou-se ter como base teórica autores que possuem um viés de criticidade, e que de certa forma se aproximassem do método base para a construção desse trabalho, o método materialista histórico-dialético. A utilização desse método nos permitiu considerar a realidade complexa e dinâmica percebida no campo de pesquisa de uma maneira total, levando por diversas vezes a pensar e realizar o caminho do repensar, a ideia “de que não se pode conceber o mundo como um conjunto de coisas acabadas, mas como um conjunto de processos” (MARX-ENGELS, 1963, p. 195) encontra-se presente nesse esforço teórico.

Neste sentido, diante de um campo de pesquisa tão contraditório, temos a clareza que muitas arestas ainda permaneceram expostas, contudo considerar o discurso dos sujeitos trouxe uma riqueza de dados e percepções diante do objeto de estudo dessa dissertação. Assim, é importante ressaltar que o caminho percorrido não se deu em linha reta, mas foram especificamente essas movimentações (as curvas), que contribuíram para que esse esforço analítico se aproximasse mais da realidade.

Diante do exposto, tendo como base a construção teórica realizada nos Capítulos I, II e III, bem como a análise do material colhido em campo, foi possível à construção de algumas reflexões finais a cerca do objetivo do estudo da pesquisa, se de fato a rede socioassistencial governamental nos municípios de médio porte do Piauí se materializam, analisando como se dão as articulações na rede socioassistencial governamental, especialmente as articulações na rede socioassistencial governamental entre seus dispositivos, como CRAS e CREAS, verificando se estão de acordo com os preceitos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

O esforço de pesquisa realizado possibilitou também a construção de discussões e inferências a cerca das categorias norteadoras da pesquisa: Gestão e trabalho em rede, Política de Assistência Social, rede socioassistencial governamental, bem como a contextualização dessas categorias e os rebatimentos em um cenário contemporâneo marcado por inúmeras contradições, crise econômica, políticas sociais inconsistentes, condições de trabalho precárias, entre outras.

Assim sendo, compreende-se que a gestão e o trabalho em rede apresentam-se como um novo formato de gestão das políticas públicas. A atuação em rede, como estratégia de gestão nas políticas sociais, tem como objetivo articular as ações desenvolvidas pela política,

visando à eficiência, à atenção integral às necessidades dos usuários, bem como à descentralização e participação de forma horizontalizada. Revelam-se, no contexto atual, como a alternativa desburocratizante, desinstitucionalizante, com relações descentralizadas e horizontais de poder, sendo adotada pelas diversas políticas sociais, dentre elas a de assistência social, objeto deste estudo.

Para Fleury (2005), “se os processos de descentralização provocam uma fragmentação inicial da autoridade política e administrativa, eles geram formas novas de coordenação que buscam garantir a eficácia da gestão das políticas públicas” (FLEURY, 2005, p.86).

Entretanto, em função do cenário contraditório essas novas formas de gerir em redes tentam responder concomitantemente aos dois projetos societários (reformista da CF/1988 e o projeto neoliberal), assim o presente esforço de pesquisa foi balizado pelo pressuposto de que a articulação em redes, mesmo em municípios de médio porte, ainda acontece de forma não planejada e articulada, e só parcialmente materializam as ações propostas pelas normativas da Política de Assistência Social (PNAS/2004), devido à precariedade da estrutura dos serviços, dos limites do atendimento, da falta de capacidade técnica das gestões, dos poucos serviços oferecidos, dentre outros.

Assim, diante das análises documentais, bibliográficas e de campo, observou-se o caráter contraditório da gestão descentralizada proposta pela Política Nacional de Assistência Social, mesmo com os avanços constitucionais e legitimados nas demais legislações posteriores; que a definem como política pública, de responsabilidade do Estado, direito não contributivo, por outro lado, a política manteve ranços ainda trazidos de um contexto histórico de assistencialismo; a articulação precária internamente e externamente com outros serviços, a rede como um repasse de responsabilidades de um serviço para outro, sem o atendimento de fato das demandas das famílias.

Trata-se do reflexo do tipo de descentralização realizada no Brasil que não se efetiva e em consequência dessa não materialização dos serviços oferecidos na rede nota-se um esfacelamento da proteção social preconizada na Política de Assistência Social, em decorrência dessa fragmentação a saída colocada pelo Estado Capitalista resume-se na precarização dos serviços estatais, redução de gastos sociais, e por fim o incentivo à proteção social pelos agentes “naturais” dessa proteção: a família, mercado e ONGs,

Outrossim, a sua concretização depende do empenho político dos gestores, são eles os responsáveis pela coordenação das redes, e sem seu incentivo a materialização das redes se torna insuficiente. Em contra partida, é preciso destacar que o processo de descentralização da execução das políticas sociais para a esfera municipal, a municipalização, no Brasil não foi

realizada de forma igualitária, o que se verifica é que a esfera federal sobrecarrega e responsabiliza os municípios que, em grande maioria não possuem estrutura e tampouco recursos para executar as ações com qualidade, ressaltando ainda que a maioria dos municípios depende exclusivamente dos recursos federais, que em contexto neoliberal são vistos como gastos e não investimentos, sofrendo cortes e reformulações.

Além disso, a ação em redes e sua efetivação também dependem dos técnicos de referência dos CRAS e CREAS, são eles os responsáveis pela execução dessa estratégia. No discurso dos técnicos ficou perceptível alguns dos entraves para a materialização das redes: os processos de trabalho são marcados por vínculos trabalhistas instáveis, gerando um alto índice de rotatividade dos profissionais, desmotivação devido ao déficit salarial e precarização das estruturas institucionais devido aos escassos recursos, falhas na formação profissional, falta de identificação pessoal com o campo da Política de Assistência Social, entre outros.

Notou-se também a necessidade de elaboração de normativas municipais específicas que norteiem o processo de efetivação do trabalho em redes, o suporte de regulamentações é todo baseado em legislações nacionais, desconsiderando as especificidades de cada município. Os municípios estudados não possuem nenhum tipo de Plano ou normatizações de caráter municipal que sirvam de suporte para as ações dos técnicos no processo de operacionalização da Política em âmbito municipal.

Percebeu-se um distanciamento entre as propostas de trabalho em rede definidas pelas legislações e estudos de teóricos, no que se refere a Política de Assistência Social e as intervenções que vem sendo desenvolvidas no aspecto prático. Tanto no discurso dos gestores, como nos dos profissionais, constata-se uma dificuldade na compreensão da ideia de gestão e trabalho em rede, nas falas dos sujeitos tal entendimento se revela de maneira simplória como sendo apenas uma articulação, integração e parceria.

Ao analisar as instituições governamentais que compõe a rede socioassistencial: CRAS e CREAS, ficou evidenciado na fala dos sujeitos que as ações em rede não acontecem de forma deliberada, não seguem um protocolo com instrumentais e formas de registros específicas. Neste sentido, o trabalho em rede restringe-se a apenas encaminhamentos na rede de forma fragmentada.

Fleury (2013) aponta que, as redes de políticas devem ir além da comunicação entre os atores e a formação de consensos, pois elas devem “gerar visões estratégicas em bases interorganizacionais fruto de ações planejadas para atingir objetivos específicos, baseadas nas opções e oportunidades disponíveis” (FLEURY, 2013, p.11).

As ações municipais que conseguem envolver as instituições e profissionais e que tem como base um planejamento coletivo prévio concentram-se na realização de eventos em referência a algumas datas emblemáticas no cenário da Política de Assistência Social, um exemplo repetidamente destacado pelos sujeitos entrevistados foi o 18 de maio, data que marca o combate a exploração sexual de crianças e adolescentes. Levando em consideração a fala dos sujeitos de pesquisa, ficou clara a subutilização de momentos coletivos de reuniões de planejamentos e processos avaliativos. Nessa lógica, percebeu-se a necessidade do estímulo a criação de espaços coletivos de diálogo entre gestores e técnicos, espaços estratégicos para a solidificação do trabalho e gestão em rede.

Nesta perspectiva, após apreciação do aporte teórico e análise dos dados, considero que a gestão em rede ainda não se materializou nos municípios de médio porte do estado do Piauí, as ações em rede na amostra pesquisada não acontecem de maneira formal, são limitadas e em alguns momentos inexistentes. Ressalta-se que as ações de gestores e profissionais ainda estão permeadas de elementos relacionais que tomam por base o conhecimento individual e encaminhamentos baseados em relação de amizade, contribuindo para o esvaziamento das ações de elementos de cidadania e direito, fortalecendo a presença de características de favorecimento, troca de interesses, exclusão e fragmentação das ações.

No contexto de políticas sociais inconsistentes, em especial a Política de Assistência Social que nos últimos anos vem sofrendo golpes de retrocessos (redução de recursos, aumento da focalização, incentivo as parcerias com o privado, programas esvaziados de teor crítico, e porque não dizer a volta do primeiro damismo) o trabalho em rede caracteriza-se ainda como um desafio. A partir das reflexões realizadas, constatou-se que as gestões enfrentam problemas diversos, postos pela excessiva setorialização das políticas, e suas ofertas de serviços; a departamentalização na esfera do saber das equipes e as dificuldades de se articular internamente, devido as divisões de trabalho que separam as equipes que não planejam e nem avaliam juntas os serviços, além da dicotomia entre quem pensa as estratégias de implementação e os que as executam.

O trabalho em rede, como estratégia de gestão nas políticas sociais legitima a divisão de responsabilidades na oferta da proteção social, logo, há uma certa desresponsabilização do Estado.

Deste modo, a estratégia de gestão por meio de rede, embora, de um lado, tenha a virtude de atender as múltiplas demandas da população, de somar recursos, de outro lado, é fruto do desmonte do Estado intervencionista, bem como do desmantelamento das políticas públicas posto pelas reformas e contrarreformas neoliberais. Constitui uma (re)privatização,

portanto, das expressões da questão social pelo incentivo também de parcerias, com o Terceiro setor, mercado e família, já que infere-se que se os usuários não encontram a resolutividade das suas demandas nos serviços socioassistenciais governamentais, acabam buscando em outros sujeitos essa proteção social.

Apreendo que a estratégia de gestão em rede com suas características iniciais (antes das propostas terem sido sequestradas pelo ideário neoliberal) de democratização, coletividade e horizontalidade das ações caracterizam-se de fato como um tipo de gestão que possibilita o desenvolvimento das Políticas Sociais, priorizando ações permeadas por elementos de cidadania e direito, sendo fundamental para a materialização efetiva da rede socioassistencial.

Assim, apesar de um cenário de não materialização da rede socioassistencial governamental, é preciso traçar estratégias que possibilitem uma mudança, um quadro de luta contra o avanço de ações do desmonte nas Políticas Sociais Brasileiras, e em especial a Política de Assistência. Para isso se faz necessário articulação nas ações realizadas de maneira intencional (referência, contrarreferência, planejamento, execução, avaliação participativa), bem como o fortalecimento do processo de trabalho (capacitação profissional, formação de grupo de estudos, incentivo a produção científica), vontade política dos gestores municipais com a garantia de investimentos e recursos para as ações dessa política, tais direcionamentos são fundamentais para a materialização da gestão em rede, e por consequência a efetividade das ações da Política de Assistência na esfera municipal, terreno de fato da execução das ações de políticas públicas.

Considero também que, além da consolidação das ações técnicas, se faz necessário também um fortalecimento das ações coletivas com viés político. Assim como a articulação coletiva foi importante no período de Redemocratização brasileira dos anos 1980 (apesar da conjuntura atual diferenciar-se da realidade anterior), organizar-se em movimentos coletivos continuará sendo uma estratégia forte, organização e oposição são imprescindíveis nesse contexto. Portanto, corroborando com as palavras de Frei Betto<sup>32</sup>, afirmo que,

Meu fio de esperança se prende aos movimentos sociais. Não são perfeitos. Neles há também oportunistas e corruptos. Mas estes são exceções. Porque a base da maioria dos movimentos é a gente pobre que luta com dificuldade para sobreviver. Essa gente costuma ser visceralmente ética. Não acumula, partilha. Não se entrega, resiste. Não se deixa derrotar, levanta, sacode a poeira e dá a volta por cima (BETTO, 2016)

---

<sup>32</sup> Frei Betto, “Meu fio de esperança”, 9 jun. 2016; disponível em: <https://www.psolsantos.com.br/artigo/meu-fio-de-esperanca?url=artigo/meu-fio-de-esperanca>

Por conseguinte, apesar de ser um estudo da realidade das cidades de médio porte do Estado do Piauí: Piri-piri e Floriano buscou-se delinear embasamentos para uma pesquisa que servirá de apoio para outras realidades municipais, tanto para municípios do Estado do Piauí como para outros fora dele, contribuindo para o avanço do conhecimento na área de políticas públicas, especificamente da Política de Assistência Social, buscando um olhar mais expansivo sobre o tema.

Espera-se que o produto desta pesquisa possa ser utilizado como contribuição teórica para ampliar o debate, tanto no meio acadêmico quanto nos espaços profissionais e outros da sociedade, sobre o processo antinômico da construção e intervenção das políticas sociais no Brasil e a discussão da gestão e trabalho em rede.

Assim, entende-se que os resultados da pesquisa não apenas contribuirão para o acúmulo de conhecimentos sobre a Política de Assistência Social e a intervenção em rede, temáticas contemporâneas, mas sua socialização poderá subsidiar novas ações e aprimoramento do processo de implementação da Política de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS

ANTUNES, R. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho.** Campinas, SP, Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_. **O caracol e sua concha: ensaios sobre a nova morfologia do trabalho.** São Paulo: Boitempo, 2005.

ARANTES, M. F. **Descentralização da Política de Assistência Social: apontamentos críticos.** R.Jur. Direito e Realidade, Minas Gerais, 2011.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n. 31, 1995, online. Disponível em: <[http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs\\_00\\_31/rbcs31\\_03.htm](http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_31/rbcs31_03.htm)>. Acesso em: 03 jan. 2017.

ARRETCHE, Marta T. S.. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Rev. bras. Ci. Soc.*, São Paulo, v. 14, n. 40, June 1999. Disponível em:. Acesso em 23 agos. 2017.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo.** Lisboa: Edições 70, 2006.

BARREIRA, M.C.R.N. **Avaliação Participativa de programas sociais.** São Paulo: Ceras Editora;Lisboa: CPITHS, 2000.

BARROS, A. J. S. ; LEHFELD, N. A. S. **Fundamentos de Metodologia:** um guia para a iniciação científica. 2. ed. São Paulo: Makron Books, 2000.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento: introdução à metodologia do planejamento social.** 2ª edição. São Paulo: Cortez & Moraes Ltda. 1978.

BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático.** Petrópolis: Vozes, 2002.

BETTO Frei, “**Meu fio de esperança**”, 9 jun. 2016; disponível em: <https://www.psolsantos.com.br/artigo/meu-fio-de-esperanca?url=artigo/meu-fio-de-esperanca>. Acesso em 17 mai. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, 1988.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social.** Lei nº 8.742/1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. 2. ed. Brasília: MPAS/SEAS, 2011a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS).** Brasília: MDS/SNAS, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS).** Brasília: MDS/SNAS, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **CapacitaSuas SUAS:**

**configurando os eixos de mudança.** Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008. v. 1.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas:** Centro de Referência Básica de Assistência Social –MDS/SNAS, 2011b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas sobre o PAIF.** Volume 1 –MDS/SNAS, 2012a.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 109**, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Conselho Nacional de Assistência Social–CNAS. Brasília, 2012b.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 57p.

\_\_\_\_\_. IBGE, 2011. **Censo Demográfico 2010.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>>. Acesso em: 18 de jun de 2016.

\_\_\_\_\_.IBGE, 2017. **Panorama da Cidade IBGE.** <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/piripiri/panorama>. Acesso em: 23 de mar de 2018.

\_\_\_\_\_.IBGE, 2017. **Panorama da Cidade IBGE.** <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pi/floriano/panorama>. Acesso em: 23 de mar de 2018.

BEHRING, R. E. **A política social no capitalismo tardio.** 6. ed. São Paulo: Editora Cortez, 2016.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2011.

BERETTA, R. C. de S.; MARTINS, L. C. de O. Estado, municipalização e gestão municipal. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 63-77, mar. 2004.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e o conservadorismo.** 2ª Ed. Brasília: Ivanete Boschetti, 2003.

\_\_\_\_\_. Assistência social no governo Lula: uma política social em disputa e em (re) construção. **Revista Inscrita**, Brasília, n. 9, p. 18-22, jul./dez. 2008.

BUENO, N. C. ; CARLOTO, C.M. Avaliação e monitoramento da política de assistência social: uma proposta em construção. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 13-21, jan./jun. 2015.

CARVALHO, Jose Murilo. **Cidadania no Brasil: o longo caminho.** 3. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO, Maria do Carmo Brant de. **A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos.** 2008. Disponível em: <[www.redesabara.org.br](http://www.redesabara.org.br)> Acesso em: 10 ago. 2012.

\_\_\_\_\_. Gestão Social e políticas públicas: uma questão ainda em debate no século XXI. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; DIAS, S. L. F. G.; WANDERLEY, M. B.; MENDONÇA, P. (orgs.) **Gestão Social: mobilizações e conexões.** 1. ed. São Paulo: LCTE Editora, 2013.

\_\_\_\_\_. **Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação.** Um modo singular de produzir política. Serviço Social e Sociedade, nº 87, 2006.

\_\_\_\_\_. Alguns apontamentos para o debate. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Gestão Social - uma questão em debate.** São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999. p. 19-29.

\_\_\_\_\_. **Gestão social e trabalho social: desafios e percursos metodológicos.** São Paulo: Cortez Editora, 2015.

CASTEL, R. **As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário.** Petrópolis: Vozes, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: economia, sociedade e cultura – a sociedade em rede.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **Hacia El estado red?** Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. 1998. Texto apresentado no Seminário “Sociedade e Reforma do Estado”, organizado pelo Mare, Brasília, 26-28 de mar. p. 1-16.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. **A questão social no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente.** São Paulo, Cortez, 2000.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A política Nacional de Assistência Social e o Suas: apresentando e problematizando conceitos. In: COUTO, Berenice Rojas *et al.* (orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2010.

CRONEMBERGER, Izabel Hérika Gomes Matias. **O processo de Trabalho do Assistente Social nos serviços de acolhimento e Judiciário no Piauí.** 2017. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí, 2017.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2005.

DOWBOR, L. Tendências da Gestão Social. **Saúde e sociedade**, 8(1), 3-16, 2000.

DRAIBE, Sônia M. **As políticas sociais e o neoliberalismo: reflexões suscitadas pelas experiências latino-americanas.** São Paulo: Revista USP, n. 17, 1993.

\_\_\_\_\_. **As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas.** In: IPEA. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: IPEA 1990.

\_\_\_\_\_. O Welfare State no Brasil: características e perspectivas. In: **Cadernos de Pesquisa** n° 08, UNICAMP, 1993. Disponível em:  
<<https://www.yumpu.com/pt/document/view/11227105/o-welfare-state-no-brasil-caracterc3adsticas-e-perspectivas-sonia-draibe>>. Acesso em: 15 dez. 2016.

DUIGUETTO, Maria Lúcia E DEBÓRTOLI, Isis Silva e Débora. **Descentralização administrativa, políticas públicas e participação popular.** Serviço Social e Sociedade, Cortez, São Paulo, 2008, p. 8.

ESPING-ANDERSEN, G. **As três economias políticas do Welfare State.** Lua Nova, n. 24, São Paulo: CEDEC, 1991.

JOVCHELOVITCH, Marlova. **O processo de descentralização e Municipalização no Brasil.** Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n. 56, ano XVIII, jul. 1995.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social do Estado Capitalista.** São Paulo: Cortez, 2000.

FARAH, M. F. S. Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais. In: **O município no século XXI – cenários e perspectivas.** São Paulo: edição especial/Cepam – Fundação Prefeito Faria Lima/Cepam, 1999.

FILHO, R. S; ANTINARELI, C. P. G; PAULA, C. A.; SILVA, W. H. F. Política de assistência social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: MOLJO, C. B; DURIGUETTO, M. L. (ogr) **Sistema Único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e serviço social: uma análise de Juiz de Fora.** Juiz de Fora, Editora UFJF, 2012.

FISCHER, T. **Gestão do desenvolvimento e poderes locais.** Salvador: Casa da Qualidade, 2002.

FLEURY, Sônia. Assistência na Previdência Social – Uma política marginal. In: SPOSATI, Aldaíza et al. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** São Paulo: Cortez Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. Redes de políticas: novos desafios para a gestão pública. *Administração em Diálogo*, n. 7, p. 77-89, 2005.

\_\_\_\_\_. As redes e a difusão de inovações. Conferência apresentada no I Seminário Conhecimento, Inovação e Comunicação em Serviços de Saúde - I CIC-SAÚDE BRASIL 2013. Disponível em :  
[https://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/artigo\\_sonia\\_fleury\\_as\\_redes\\_e\\_a\\_difusao\\_de\\_inovacoes.pdf](https://ebape.fgv.br/sites/ebape.fgv.br/files/artigo_sonia_fleury_as_redes_e_a_difusao_de_inovacoes.pdf) . Acesso em: 04 de mar de 2018.

FONTENELE, Iolanda Carvalho. A trajetória da Assistência Social no Brasil no contexto das políticas sociais. In: **Política de Assistência Social e temas correlatos/** Organizado por Solange Maria Teixeira.- Campinas: Papel Social, 2016, p. 65-92.

FOWLER, M. B. SUAS e o Sistema de Justiça: especificidades e interface. In: CRUS, José Ferreira da (Org.) et al. **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014, 300p.

FRANCO, Maria Laura P. B. **Análise de Conteúdo.** 3. ed. Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Uma Ponte para o Futuro.** Brasília, 29 de outubro de 2015. Disponível em: <[http://pmdb.org.br/wpcontent/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER\\_A4-28.10.15-Online.pdf](http://pmdb.org.br/wpcontent/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf)> Acesso em: 10 de set. de 2016.

FUNDAÇÃO ULYSSES GUIMARÃES. **Travessia Social: uma ponte para o futuro.** 2016. Disponível em: <[http://veja.abril.com.br/complemento/pdf/TRAVESSIA%20SOCIAL%20-%20PMDB\\_LIVRETO\\_PNTE\\_PARA\\_O\\_FUTURO.pdf](http://veja.abril.com.br/complemento/pdf/TRAVESSIA%20SOCIAL%20-%20PMDB_LIVRETO_PNTE_PARA_O_FUTURO.pdf)> Acesso em: 10 de set. de 2016.

GASPARINI, M. F. V.; FURTADO, J. P.. Avaliação de Programas e Serviços Sociais no Brasil: uma análise das práticas no contexto atual. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 117, mar. 2014.

GIOVANNI, Geraldo Di. **Sistemas de proteção Social: uma introdução conceitual.** In Reforma do Estado. Políticas de Emprego no Brasil. Campinas, UNICAMP, IE, 1998.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOHN, Maria da Gloria. **Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos.** 7ª ed. São Paulo: Edições Loyola, 2007.

GOMÀ, Ricard. **Gestão Social o que há de novo.** Volume 1 - Desafios e Tendências, “Processos de exclusão e políticas de inclusão social: algumas reflexões conceituais”. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004.

GONÇALVES, A. ; GUARÁ, I. M. e. R. Redes de proteção social na comunidade. In: GUARÁ, Isa Maria E. Rosa. **Redes de Proteção Social**, São Paulo, n. 22, 2010.

HEIDRICH, Andrea Valente. **Limites e Possibilidades da Descentralização das Políticas Sociais como alternativa de participação popular: análise da experiência de Pelotas.** Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade Federal de Pelotas, 1999.

IAMAMOTO, Marilda Villela. **Relações sociais e serviço social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico- metodológica/ Marilda Vilela Iamamoto, Raul de Carvalho. 20. ed. São Paulo: Cortez/[Lima, Peru]: CELATS, 2007.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social.** 2ª Ed. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempos de capital fetiche**. São Paulo: Cortez, 2010.

IANNI, Otávio. **Estado, planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

\_\_\_\_\_. **A sociedade global**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

JUNQUEIRA, Luciano Prates. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 6, p. nov/dez, 2003.

KAUCHAKJE, Samira. Gestão Pública de Serviços Sociais. 2. ed. Curitiba: IBPEX, 2007. 155 p.

KOGA, D. A Gestão do trabalho e Vigilância Socioassistencial: integração e possibilidades. In: CRUS, José Ferreira da (Org.) et al. **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014, 300p.

LOPES, Márcia H C; RIZZOTTI, Maria Luiza A. Gestão Compartilhada no Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In **Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 Anos da LOAS**. In Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília: Governo Federal, 2013.

LÖWY, Michael. Estado, democracia e alternative socialista na era neoliberal. Diálogo coordenado por Pablo Gentili, Luis Fernandes e Emilio Taddei. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (orgs.). **Pós-neoliberalismo II: que estado para que democracia?** Petrópolis, RJ: Vozes, 1999.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (Org.). **Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, E.P.U., 1986.

MACEDO e SILVA, A. C. Macroeconomia sem equilíbrio. Petrópolis (RJ): Vozes; Campinas (SP): Fecamp, 1999.

MAIA, Marilene. Gestão Social – reconhecendo e construindo referenciais. **Revista Virtual Textos & Contextos**, 2005.

MARQUES, Rosa. Maria.; MENDES, Àquilas. Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula. In: **Revista Katalysis**, Volume 10, série 1, 2007, p. 15 a 23.

MARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.

MARX, K.; ENGELS, F. Obras escolhidas em três volumes. Rio de Janeiro: Vitória, 1963. V. 3.

MARX, Karl. **Contribuição à crítica da economia política**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

MARX, Karl. Capítulos XXIII A Lei Geral da Acumulação Capitalista; XXIV A Assim Chamada Acumulação Primitiva. In: **O Capital – Crítica da economia política**. Livro Primeiro, Tomo 2. São Paulo, Abril Cultural, 1985.

MENDOSA, Douglas. **Gênese da Política de Assistência Social no governo Lula**. Tese de Doutorado do Programa de Pós-graduação em Sociologia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

MESTRINER, Maria Luiza. O Estado entre a filantropia e assistência social. São Paulo, Cortez, 2001.

MINAYO, M. C. S. (org.) **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 18 ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

\_\_\_\_\_. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 9. ed. São Paulo: Hucitec, 2008.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, 9 (3), p. 239-262: Rio de Janeiro, 1993.

MINHOTO, L. D; MARTINS, C. E. As redes e o desenvolvimento social. **Cadernos Fundap**, 2001, n. 22, pp.81-101. p.95. Disponível em: <[www.abdl.org.br/.../287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf](http://www.abdl.org.br/.../287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf)> Acesso em: 25 de mai. de 2016.

MOTA, A. E. **A seguridade social em tempo de crise**. Cultura da crise e seguridade social. São Paulo: Cortez, 1995. p.117-157.

\_\_\_\_\_. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 3ed. São Paulo, Cortez, 2005.

\_\_\_\_\_(org). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Cortez, 2008.

MONTAÑO, Carlos. Breves anotações sobre o Método e a Teoria em Marx. In: MONTAÑO, Carlos; BASTOS, Rogério Lustosa. (Org.). **Conhecimento e Sociedade**. Ensaio marxistas. 1. ed. São Paulo: Outras Expressões, 2013, v. 1, p. 11-28.

\_\_\_\_\_. **O Canto da Sereia: crítica à ideologia aos projetos do “Terceiro Setor”**. São Paulo: Cortez, 2014.

MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. **Estado, classe social e movimento social**. São Paulo: Cortez, 2011.

NAGASHIMA, L. D. A Assistência Social e o Sistema de Justiça. In: CRUS, José Ferreira da (Org.) et al. **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014, 300p.

NETO, José Quibão e CABRAL, Chico. Neoliberalismo, Privatizações e Organizações Sociais (OS's). 10/05/2010. Disponível em: [http://universidadeparaquem.wordpress.com/2010/05/10/neoliberalismo-privatizacoes-e-organizacaoessociais-os%C2%B4s/](http://http://universidadeparaquem.wordpress.com/2010/05/10/neoliberalismo-privatizacoes-e-organizacaoessociais-os%C2%B4s/). Acesso em 05/04/2018.

NETTO, José, Paulo. **Cinco notas a propósito da “questão social”**. Revista Temporalis – Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. Ano 2. Nº 3 (jan/jul.2001). Brasília: ABEPSS, Graflin, 2001.

NETTO, José; BRAZ, Marcelo. **Economia política: uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2006.

NOGUEIRA, Vera Maria Ribeiro. Estado de Bem estar social – origens e desenvolvimento. Revista Katalysis, n05, jul/dez, 2001.

OLIVEIRA, Mara de. **Acessando direitos sociais: redes municipais de políticas sociais – espaço de articulação entre as políticas sociais públicas**. Revista Virtual Textos & Contextos. Porto Alegre, n. 3, ano III, p. 1-13, dez, 2004.

PAKMAN, M. Redes: uma metáfora para a prática de invencion social. In: DABAS, Elina; NAJMANOVICH, Denise (orgs). **Redes: El language de lós vínculos**. Buenos Aires: Paidós, p. 294-302, 1995.

PASTORINI, A. A categoria “questão social” em debate. São Paulo: Cortez, 2004.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-29, jan./ abr. 1996.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 4. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, P. A. P. Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar. In: SALES, Mione Apolinario; MATOS, Mauricio Castro de; LEAL, Maria Cristina (Orgs.). **Política Social, Família e Juventude: uma questão de direitos**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

\_\_\_\_\_. **Política social: temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília, DF: Thesaurus, 1996. 142p.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima. A intersetorialidade na política de Assistência social. 2014. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Piauí, 2014.

PFEIFER, Mariana. Notas acerca das redes de políticas sociais. In: **1º Simpósio sobre Famílias: políticas de atendimento**, 2009, Tubarão.

PERES Gislaine Alves Liporoni; ALVES ,André Luis Centofante. **O Município e a gestão descentralizada e Participativa Da Política De Assistência Social**. Serviço Social & Realidade, v. 18, n. 1, FRANCA, 2009

PIANA, Maria Cristina. **As políticas sociais no contexto brasileiro: natureza e desenvolvimento**. São Paulo: Unesp, 2009.

RAICHELIS, Raquel. **Intervenção profissional do assistente social e as condições de trabalho no Suas**. Serv. Soc. Soc. [online]. 2010, n.104, pp.750-772.

\_\_\_\_\_. Proteção social e trabalho do assistente social: tendências e disputas na conjuntura de crise mundial. Serv. Soc. Soc, n. 116, p. 609-635, 2013.

\_\_\_\_\_. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência – caminhos da construção democrática**. 7ª Edição. São Paulo, Cortez, 2015.

RICHARDSON, R. J. (org.) **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

RIZZOTI, M.L. A. A ética como princípio das equipes de Referência no SUAS: concepção e o desafio da interdisciplinaridade. In: CRUS, José Ferreira da (Org.) et al. **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014, 300p.

RIZZINI, Irene. (Org.). **A Arte de governar crianças: a história das políticas sociais, da legislação e da assistência à infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Instituto Interamericano Del Niño, 1995. p.12-45.

\_\_\_\_\_. **O Século perdido: raízes históricas das políticas públicas para a infância no Brasil**. Rio de Janeiro: Universitária, 1997.

SADER Emir. Direitos e esfera pública. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 77, p. 05-10, mar. 2004.

SANTOS, Boaventura de S. (org). **Globalização e as Ciências Sociais**. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, Wanderley Guilherme. **Cidadania e Justiça**. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SILVA, J. F. S. **Perspectiva de totalidade e Serviço Social**, 2010a. 25p. (mimeo)

SOUSA FILHO, Rodrigo de; GURGEL, Cláudio. **Gestão democrática e serviço social: princípios e propostas para a intervenção crítica**. São Paulo: Cortez, 2016.

SITCOVSKY. M. Particularidades da expansão da assistência social no Brasil. In: MOTA, A. E. (Org.) **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SPINK, M. J. P.; LIMA, H. Rigor e visibilidade: a explicitação dos passos da interpretação. In: SPINK, M. J. **Práticas discursivas e produção de sentido no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas**. São Paulo: Cortez, 1999.

SPOSATI, Aldaíza. A gestão da assistência social na cidade de São Paulo (2001-2004). In: **Revista de Administração Pública/RAP**, Rio de Janeiro, 39 (3): 505-573, maio/junho, 2005.

\_\_\_\_\_. Informe-se: Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 25, n.78, p. 171-179, jul.2004.

SPOSATI, Aldaíza & FALCÃO, M. Carmo. Assistência Social Brasileira: descentralização e municipalização. São Paulo: Educ, 1990.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONNETI, Dilseia Odeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; CARVALHO, Maria do Carmo. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras – uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 2014.

STEIN, R. H. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias (revisão teórica conceitual). *Revista Serviço Social e Sociedade*, n. 54, Ano XVIII, São Paulo: Cortez, 2007, p.75-96.

SILVA, J. F. S. Perspectiva de totalidade e Serviço Social, 2010. 25p. (mimeo) Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

SILVA, K. R. A. da; TEIXEIRA, S. M. Rede socioassistencial: desafios da gestão de redes na Política de Assistência Social. In: **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas- SP: Papel Social, 2016.

SILVA, M. O. da S. **Pesquisa Avaliativa**: aspectos teórico-metodológicos. São Paulo: Veras Editora; São Luís, MA: GAEPP, 2008.

SINGER, P. Alternativas da gestão social diante da crise do trabalho. In: RICO, Elizabeth de Melo; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **Gestão Social – uma questão em debate**. São Paulo: Educ/IEE/PUCSP, 1999.p. 55-66.

SOARES, L. T. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

TAPAJÓS, L. Notas para o debate sobre o desafio dos trabalhadores no controle social do SUAS. In: CRUS, José Ferreira da (Org.) et al. **Gestão do Trabalho e Educação Permanente do SUAS em Pauta**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2014, 300p.

TEXEIRA, S. M. F; PINHO, C. E. S. **Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário**. *Revista Katalysis*. V.21, n1, p. 14-17, jan/abr, 2018.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. O desafio da gestão das redes de políticas. **VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 2002. Oct. pp.1-24. p.2. Disponível em:  
<<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043>

TELLES, Vera da S. Questão Social: afinal do que se trata? In: **Perspectiva**, 4. São Paulo: SEAD, 1996.

\_\_\_\_\_. No fio da navalha: entre carências e direitos. Notas a propósito dos programas de renda mínima no Brasil. In: **Programas de renda mínima: impactos e potencialidades**. São Paulo: Pólis, 1998.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. A **trajetória do programa de estudos em gestão social (PEGS)**. In SILVA JR, J. T.; MÂISH, R. T.; CANÇADO, A. C.; SCHOMMER, P. C. **Gestão Social: Práticas em debate, teorias em construção**. Fortaleza: Imprensa Universitária, 2008

VIANA, Maria José de Faria. **Assistência social no contexto do pluralismo de bem-estar prevalência da proteção plural ou mista, porém não pública**. 2007. 358 f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

VIANNA, L. W. Caminhos e Descaminhos da Revolução Passiva à brasileira. In: **A revolução passiva: Iberismo e americanismo no Brasil**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Revan, 2004

WANDERLEY, Luis E. **A questão social no contexto da globalização: o caso latino-americano e caribenho**. In: BÓGUS, Lúcia ET AL (orgs). São Paulo: EDUC, 2008.

WANDERLEY, L. E. **Gestão Social: o social e o público**. JUNQUEIRA, L. A. P.; DIAS, S. L. F. G.; WANDERLEY, M. B.; MENDONÇA, P. (Org.). **Gestão Social: mobilizações e conexões**. São Paulo: LCTE, 2013.

WHITAKER, D. et al. A questão do Registro e da memória do pesquisador. In: \_\_\_\_\_. **Sociologia rural: questões metodológicas emergentes**. São Paulo: Letras à Margem, 2002.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 1999.

## **APÊNDICE A - Roteiro de Entrevistas/Profissionais Equipe Técnica dos CRAS e CREAS**

### **I - Perfil do (a) entrevistado (a)**

Idade:

Sexo:

Raça- etnia:

Formação profissional:

Tempo de inclusão no serviço:

### **II- Compreensão da rede e as formas de articulação entre CRAS e CREAS**

1. Qual a sua compreensão sobre rede socioassistencial?
2. Que elementos você destaca na Assistência Social e nas demandas a ela dirigidas que necessitam da estratégia das redes para sua efetivação?
3. De que maneira acontece o fluxo de articulação da rede entre proteção básica e proteção especial e vice-versa?
4. Comente sobre os dados quantitativos desse fluxo de encaminhamentos na rede socioassistencial?
5. Quais as instituições/serviços que compõem a rede socioassistencial governamentais são mais acessadas na sua prática profissional?
6. Quais as principais demandas são referenciadas para o CREAS/CRAS e como ocorre a contrarreferência?
7. Como acontece o protocolo de registros da movimentação do usuário na rede socioassistencial, uso de algum instrumental de acompanhamento, encontros/reuniões periódicas entre os profissionais da rede que estão atendendo os usuários?

### **III- Trabalho em rede e suas estratégias**

8. Como acontece os encaminhamentos e o acompanhamento dos mesmos?
9. Há retorno das instituições as quais os encaminhamentos foram realizados?
10. Há retorno dos usuários encaminhados para as instituições que compõe a rede?
11. Quais os resultados dos encaminhamentos? Os usuários acessam o serviço com efetivamente?
12. Como se organizam os serviços entre Psicólogo(a)s e Assistentes Sociais nessa unidade?

#### **IV- Planejamento e Avaliação**

13. Descreva como acontecem as atividades realizadas na instituição, o planejamento, os instrumentais e os procedimentos utilizados referentes aos usuários e se elas envolvem os gestores e profissionais dos CRAS e CREAS?
14. São realizadas reuniões coletivas envolvendo todos os membros da equipe de referência? São realizadas reuniões avaliativas dos serviços da rede socioassistencial?
15. De que forma acontece o diálogo entre os profissionais e o(a)s gestores da política?
16. Destaque os principais aspectos do ambiente de trabalho que influenciam no desenvolvimento de uma atuação efetiva ao acessar as redes?

#### **V- Desafios e possibilidades do trabalho em rede**

17. Quais os desafios enfrentados para a efetivação do trabalho em redes nas ações desenvolvidas nos CRAS/CREAS.
18. Quais as potencialidades do trabalho em redes nas ações desenvolvidas nos CRAS/CREAS?
19. Qual a sua avaliação do trabalho em rede realizado nesta unidade? Ele é articulado de fato? O que você mudaria? O que permaneceria?

## **APÊNDICE B**

### **Roteiro de Entrevistas/Gestores e Coordenadores dos CRAS e CREAS**

#### **I - Perfil do (a) entrevistado(a)**

Idade:

Sexo:

Raça- etnia:

Formação profissional:

Tempo de inclusão no serviço:

#### **II- Compreensão da rede e as formas de articulação entre CRAS, CREAS e organizações de assistência social no município.**

1. Qual a sua compreensão sobre gestão social das políticas públicas?
2. Qual o seu entendimento sobre gestão em redes?
3. Qual a sua compreensão sobre rede socioassistencial?
4. Que elementos você destaca na Assistência Social e das demandas a ela dirigidas que necessita da estratégia das redes para sua efetivação?
5. Qual o papel do(a) gestor(a) no processo de materialização e coordenação da rede socioassistencial?
6. Como acontece o protocolo de acompanhamento e registro das ações desenvolvidas na rede socioassistencial do município?
7. Como acontece o diálogo e articulações entre os gestores e profissionais da PSB/PSE?
8. Quais os encaminhamentos realizados pelo(a)s gestores na condução do processo de articulação da rede socioassistencial governamental?

#### **II- Planejamento e Avaliação**

9. No planejamento das ações são feitas reuniões coletivas envolvendo a participação de gestores e profissionais que compõem os demais serviços da rede socioassistencial governamental?
10. Acontecem reuniões de planejamento envolvendo a articulação PSB/PSE? Sua periodicidade e as articulações com outras políticas setoriais

### **III- Desafios e possibilidades do trabalho em rede**

11. Quais os desafios enfrentados para a efetivação do trabalho em redes nas ações desenvolvidas na Política Municipal de Assistência desse município?
12. Quais os desafios e os entraves enfrentados para a efetivação do processo intersetorial?
13. Quais as potencialidades do trabalho em redes nas ações desenvolvidas pela gestão da Política Municipal deste município?
14. Como você avalia a sua atuação ao coordenar a rede socioassistencial do município/proteção social básica ou especial/CRAS ou CREAS? Qual a sua análise sobre os encaminhamentos realizados, eles acontecem de maneira intencional ou não intencional?
15. Qual a sua avaliação do trabalho em rede realizado neste município? Ele é bem articulado de fato e de forma intencional? O que você modificaria? O que continuaria?

**ANEXO 01****TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO PARA OS GESTORES, DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, COORDENADORES E TÉCNICOS DOS CRAS E CREAS**

**Título do Projeto:** “A GESTÃO E O TRABALHO EM REDE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DA REDE SOCIOASSISTENCIAL GOVERNAMENTAL DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DO PIAUÍ”.

**Pesquisador(es) responsável(is):** Talila Arrais Amorim/ Solange Maria Teixeira.

**Instituição/Departamento:** UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ/ MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS.

**Telefone para contato:** (86) 3215-5808 (Coordenação do Programa de Políticas Públicas); (86) 3237-2332 (Comitê de Ética em Pesquisa – UFPI).

**Local de coleta de informações:** Instituições que compõem a rede socioassistencial governamental dos municípios de Floriano e Piri-piri (Secretaria Municipal de Assistência Social, CRAS e CREAS).

Você está sendo convidado (a) para participar, como voluntário, em uma pesquisa. Você precisa decidir se quer participar ou não. Por favor, não se apresse em tomar a decisão. Leia cuidadosamente o que se segue e pergunte ao responsável pelo estudo qualquer dúvida que você tiver. Após ser **esclarecido (a)** sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que se encontra em duas vias. Uma delas é sua e a outra é da pesquisadora responsável. Em caso de recusa, você não será penalizado(a) de forma alguma.

**Esta pesquisa tem por objetivo** analisar a materialização da estratégia de gestão e trabalho em redes na rede socioassistencial governamental dos municípios de médio porte do Estado do Piauí.

Se você aceitar participar, terá que responder a algumas questões da pesquisadora que serão realizadas por meio da entrevista que discorrerá sobre perguntas que envolvem o cotidiano das intervenções profissionais da Política de Assistência Social em âmbito municipal, o que acontece e como se estabelecem as articulações na rede socioassistencial. Caso aceite, autoriza a gravação da entrevista? ( ) SIM ( ) NÃO.

A pesquisa tem riscos mínimos, podendo vir a interromper o cotidiano de trabalho no momento da realização da entrevista. Não se preveem benefícios diretos para o/a participante, a não ser o sentimento de que contribuirá para o esclarecimento do tema, contudo preveem-se benefícios indiretos para a coletividade porque o presente estudo irá contribuir com conhecimentos sobre a gestão em redes e a Política de Assistência Social brasileira na possível perspectiva de possibilitar por meio da pesquisa referência teórica e prática para os profissionais que atuam no contexto da Política de Assistência Social deste e dos demais municípios brasileiros, contribuindo para o fortalecimento da política.

Em qualquer etapa do estudo, você terá acesso ao profissional responsável pela pesquisa para esclarecimentos de eventuais dúvidas, assim como poderá solicitar a exclusão de sua entrevista, sem qualquer justificativa.

Se você concordar em participar, seu nome e identidade não aparecerão no estudo nem em material a ser publicado, em que tudo o que for fornecido será utilizado somente para fins acadêmicos e/ou para artigos de revistas científicas, onde você poderá ter acesso aos resultados da pesquisa.

### **Consentimento da participação da pessoa como sujeito**

Eu, \_\_\_\_\_,  
de RG/ CPF \_\_\_\_\_, concordo em participar do estudo \_\_\_\_\_, como sujeito. Estou ciente a respeito das informações que li ou que foram lidas para mim, descrevendo o estudo **“A PERSPECTIVA DA GESTÃO E DO TRABALHO EM REDE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA ANÁLISE DA REDE SOCIOASSISTENCIAL GOVERNAMENTAL DOS MUNICÍPIOS DE MÉDIO PORTE DO PIAUÍ”**. Eu discuti com Talila Arrais Amorim sobre a minha decisão em participar neste estudo. Ficaram claros para mim quais são os propósitos do estudo, os procedimentos a serem realizados, as garantias de confidencialidade e de esclarecimentos permanentes. Concordo voluntariamente em participar deste estudo e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante o mesmo, sem penalidades ou prejuízo.

Local e data \_\_\_\_\_

Nome e Assinatura do sujeito ou responsável \_\_\_\_\_

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste sujeito de pesquisa ou representante legal para a participação neste estudo.

Teresina, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

-----  
Assinatura do pesquisador responsável

**Observações complementares**

Caso você tenha alguma consideração ou dúvida sobre a ética da pesquisa, entre em contato:  
Comitê de Ética em Pesquisa – UFPI – Campus Universitário Ministro Petrônio Portella –  
Pró-Reitoria de Pesquisa – Bairro Ininga.

CEP: 64.049-550 – UF: PI – Município: Teresina

**Tel.:** (86) 3237-2332 – **Fax:** (86) 3237-2332 – **Email:** [cep.ufpi@ufpi.edu.br](mailto:cep.ufpi@ufpi.edu.br)