

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

ELINALDA JOSÉ GONÇALVES

**SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O DESAFIO
DA INTERSETORIALIDADE NA PNAS**

JOÃO PESSOA
2012

ELINALDA JOSÉ GONÇALVES

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O DESAFIO DA INTERSETORIALIDADE NA PNAS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Área de concentração: Política Social.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Aparecida Ramos de Meneses

JOÃO PESSOA
2012

G635s Gonçalves, Elinalda José.
 Sistema Único de Assistência Social: o desafio da
 intersectorialidade na PNAS / Elinalda José Gonçalves.-- João
 Pessoa, 2012.
 127f. : il.
 Orientadora: Maria Aparecida Ramos de Meneses
 Dissertação (Mestrado) – UFPB/CCHLA
 1. Serviço Social. 2. Políticas Sociais. 3. Sistema Único de
 Assistência Social (SUAS). 4. Política Nacional de Assistência
 Social (PNAS). 5. Gestão intersectorial.

UFPB/BC

CDU: 36(043)

ELINALDA JOSÉ GONÇALVES

SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O DESAFIO DA INTERSETORIALIDADE NA PNAS

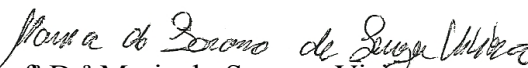
BANCA EXAMINADORA



Profª Drª Maria Aparecida Ramos de Meneses
Orientadora – UFPB



Profº Drº Jaldes Reis de Meneses
Examinador – UFPB



Profª Drª Maria do Socorro Vieira
Examinadora – UFPB

Data da Aprovação 28/09/2012

*Para Geilson, que a cada dia imprime novos sentidos a
minha vida.*

Aos meus pais, razão do que sou.

AGRADECIMENTOS

A Deus primeiramente, pela presença constante em minha vida.

A professora Cida Ramos pela orientação e apoio durante o processo de construção do trabalho.

Aos professores participantes da banca examinadora pela contribuição e disponibilidade.

A Elisangela Macedo, companheira de mestrado, pela contribuição nesse processo.

Aos meus pais, pelo apoio no início do processo do mestrado.

Um agradecimento especial ao meu parceiro, companheiro e amigo, meu esposo Geilson, que esteve comigo em todos os momentos.

RESUMO

O presente estudo tem como objetivo analisar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir de sua relação com o modelo de gestão intersetorial. Toma-se a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como uma política social transversal que tem a primazia de atravessar o escopo de outras políticas sociais, dado a complexidade dos problemas sociais e seu enfrentamento. A partir de uma abordagem teórica sobre a temática, com base numa pesquisa bibliográfica e documental, faz-se uma caracterização da Política de Assistência Social com seus avanços e limites ao tempo que enfoca algumas compreensões sobre a estratégia de gestão intersetorial no contexto das políticas sociais, destacando a assistência social e seu sistema organizativo. Analisa a assistência social como política de Estado e suas particularidades num contexto de reformas neoliberais. Através da análise documental identifica-se que a assistência social tem passado por um reordenamento interno no sentido de se configurar enquanto política pública de estado, tendo o SUAS como um dos principais avanços, que permite pensar a política de forma única, sem fragmentação e sobreposições de ações. É nesse sentido que a gestão intersetorial interna e externa entre programas, serviços e benefícios torna-se fundamental, uma vez que propõe ultrapassar a fragmentação das políticas sociais. Identifica-se ainda que o SUAS têm dificuldades para se estruturar enquanto política pública, o que gera consequências no trato com uma gestão intersetorial.

Palavras-Chave: Assistência Social; SUAS; Intersetorial.

ABSTRACT

This study aims to analyze the Social Assistance Unique System (SUAS) since its relationship with the model of intersectoral management. We understand the National Social Assistance Programme (PNAS) as a cross-cutting social policy that has the ability to traverse the scope of other social policies, given the complexity of social problems. From a theoretical approach to the subject based on a literature search and documentary, we describe the PNAS with its advances and limits in the same time that we focus on some insights into the intersectoral management strategy in the context of social policies, emphasizing Social Assistance and its organizative system. We analyze the Social Assistance how State policy and its particularities in the context of neoliberal reforms. Through documentary analysis we identified that social assistance has gone through a reorganization procedure to set up as a public policy of the state, with the SAS as the main breakthrough. This allows thinking policy in the unique way, without fragmentation and overlapping. It is in this sense that the intersectoral management between internal and external programs, services and benefits becomes crucial, since it proposes to overcome fragmentation of social policies. However we identified that SUAS have difficulties in structuring public policy, generating consequences in dealing with intersectoral management.

Key words: Social Assisstance, SUAS, Intersectoral

Lista de siglas

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CAP	Caixa de Aposentadoria e Pensões
CF	Constituição Federal
CLT	Consolidação das Leis do trabalho
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CREAS POP	Centro de Referência Especializado da Assistência Social para População de Rua
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
ID CRAS	Índice de Desenvolvimento do Centro de Referência da Assistência Social
LBA	Legião Brasileira da Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
LGBT	Lésbica, Gay, Bissexuais e Travestis.
MDS	Ministério de Desenvolvimento social e Combate a Fome
NOB	Norma Operacional Básica
NOB SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor
ONG	Organização Não Governamental
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduo
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PBF	Programa Bolsa Família
PSB	Proteção Social Básica
PSE	Proteção Social Especial
PSC	Prestação de Serviço a Comunidade
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SESI	Serviço Social da Indústria
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SDG	Sistema de Garantia de Direitos
TCU	Tribunal de contas da União

Lista de Ilustrações

Figura 1- Equipe de Referência.....	39
Figura 2 - Número de CRAS.....	41
Figura 3 - Número de CREAS.....	44

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
 CAPÍTULO 1 – A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA.....	 14
1.1 –Da caridade à garantia de direito: o que mudou na assistência social brasileira.....	15
1.2 – SUAS: estruturação e marco legal.....	28
1.3 – CRAS e CREAS: portas de entrada da assistência social.....	37
CAPÍTULO 2–ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA POLÍTICA INTERSETORIAL.....	47
2.1 - A assistência social como política de Estado.....	49
2.2 – Intersetorialidade: estratégia de gestão.....	58
2.3 – Intersetorialidade como mecanismo de gestão no contexto do SUAS.....	63
2.4 – Atuação intersetorial nos programas sociais: a proposta do PBF e do PETI.....	72
CAPÍTULO 3–DESAFIOS DO SUAS À LUZ DA INTERSETORIALIDADE.....	84
3.1 – O campo das políticas sociais e os desafios da intersetorialidade.....	87
3.2 – Desafios que atravessam o SUAS na efetivação da intersetorialidade.....	97
3.2.1 – A estruturação dos equipamentos sociais.....	98
3.2.2 – Recursos humanos: quadro técnico efetivo.....	103
3.2.3 – Fluxo de informação.....	108
3.2.4 – A rede de serviços.....	113
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	118
REFERÊNCIAS.....	123

INTRODUÇÃO

O presente estudo que intitulamos “Sistema Único de Assistência Social: o desafio da intersectorialidade na PNAS” trata de abordar o tema da intersectorialidade como um dos elementos intrínsecos à Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), destacado em seu corpo textual e referendado pelo seu sistema único, o SUAS.

A aproximação com o tema não se deu por acaso, mas foi motivada a partir da realidade concreta vivenciada na gestão do SUAS, na Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano - PB da qual faço parte, onde observei no universo da teoria e da prática, a necessidade de haver uma articulação entre as políticas sociais no sentido de qualificar e dar melhor resolutividade as ações de assistência social. E que essa articulação precisa, antes de tudo, ter respaldo interno, pois não há como buscar uma articulação externa se os setores não se comunicam no âmbito da própria política. Foi a partir da realidade encontrada, paralelo ao disposto nas normativas que regem a política, que se deu o interesse em estudar os aspectos da intersectorialidade na assistência social, de que tanto se tem questionado.

O objetivo, portanto, consiste em analisar, a partir dos referenciais existentes e da experiência prática, a realidade do Sistema Único de Assistência Social como proponente de uma ação transversal e intersectorial no âmbito da Política de Assistência Social. Nesse sentido buscou-se ainda identificar a característica intersectorial da assistência social; conhecer a lógica intersectorial e investigar como o SUAS tem se utilizado dessa forma de gestão.

O trabalho consiste numa pesquisa teórica construída com base na pesquisa bibliográfica de cunho exploratório, no sentido de aprofundar o conhecimento sobre o tema. A coleta de dados buscou analisar e sistematizar os dados a partir de uma revisão sobre o tema e a legislação existente, utilizando-se como forma de abordagem o método qualitativo que “se conforma melhor a investigações de análises de discursos e documentos” (MINAYO, 2008, p. 57); numa perspectiva analítico-crítica.

Nesse sentido tomou-se como ponto de partida a construção e consolidação do SUAS no contexto atual, como ferramenta propícia ao desenvolvimento de uma ação

intersetorial no âmbito dessa política e em parceria com as demais políticas sociais, tomando como base o pressuposto de que a assistência social se configura como uma política transversal, dado a complexidade e dimensionalidade dos problemas sociais que atravessa seu escopo, e que, portanto, prescinde de uma ação intersetorial junto às demais políticas, o que na prática não tem existido.

Assim, o desenho metodológico da pesquisa busca não só apreender como o sistema de assistência social estar configurado na intenção de proporcionar uma ação intersetorial a partir de seus serviços, programas e proteções sociais, mas ainda pretende trazer a tona alguns direcionamentos de outras políticas sociais no tocante a intersetorialidade.

A assistência social brasileira vem passando desde o final dos anos 80 do século XX por um novo redirecionamento, que gradativamente a tem colocado no posto de política pública de Estado e assim, garantidora de direitos sociais, contrapondo-se a uma cultura clientelista, caritativa e filantrópica que considerava assistência social como uma mera ajuda aos “pobres incapazes” de se manterem pelo trabalho.

Esse reordenamento da assistência social está relacionado às transformações societárias contemporâneas, inclusive com o envolvimento de parcelas significativas da população organizada, que vem pressionando os governos a garantir a proteção social, diferente daquele modelo com que esta vinha sendo tratada durante décadas.

Nessa direção, e como fruto desse novo direcionamento que vem tendo a assistência social no país, destaca-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), como instrumentos norteadores de uma nova concepção de assistência social no país, ao lado do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que está voltado para a organização e operacionalização das diretrizes e princípios dessa política no país.

O SUAS vem com a proposta de efetivar um sistema nacional único para essa política de forma descentralizada e participativa, dois elementos primordiais para uma gestão intersetorial e transversal, articulada às demais políticas sociais.

Dado a complexidade dos problemas sociais e seu enfrentamento, faz-se necessário que do ponto de vista da gestão exista de fato uma aproximação entre as diversas políticas públicas, uma vez que, não cabe a assistência social isolada dar conta de questões de natureza multidimensionais, portanto, suas demandas acabam atravessando o escopo das demais políticas setoriais, por isso que se diz que a política de assistência social é transversal as outras políticas.

Nesse sentido, a transversalidade e intersetorialidade, enquanto media e integra saberes e conhecimentos de várias políticas setoriais, tem se constituído como elemento importante para o alcance de resultados efetivos no âmbito das diversas políticas sociais. Sua prática inovadora de aglutinação de experiências constitui um fator integrador no campo da gestão social, que permite a articulação das diversas organizações que atuam no âmbito social, em prol de um objetivo comum.

É com essa direção e observando a dimensionalidade e complexidades dos problemas sociais que hoje se apresentam que o SUAS traz a intersetorialidade como um dos princípios organizativos para seus serviços, programas e proteções sociais, na tentativa de apreender as demandas dos seus usuários a partir de sua totalidade, no sentido de obter resolutividade efetiva das ações da política de assistência social, reconhecendo que para uma melhor efetividade se faz necessário o reconhecimento pelas demais políticas públicas que comportam o ordenamento brasileiro, de que uma gestão fragmentada reduz as possibilidades de enfrentamento de problemas complexos como a pobreza e a desigualdade.

No que se refere a sua organização, a dissertação está estruturada em três capítulos.

No primeiro capítulo realiza-se um resgate histórico da assistência social no cenário brasileiro reportando a seu desenvolvimento enquanto ação de caridade, filantropia e solidariedade, mas, com destaque para as mudanças na sua trajetória e seus avanços, sobretudo, ao lugar que hoje alcança enquanto política pública que garante direitos aos que dela necessitam. Nessa análise inclui-se o SUAS como avanço dessa trajetória, realizando uma abordagem sobre sua criação e a forma como está estruturado no sentido de garantir a unicidade dessa política em todo o país. Destaca-se ainda a funcionalidade do CRAS e CREAS como portas efetivas de entrada dos usuários ao acesso aos serviços, benefícios e

programas que compõem a política de assistência social, considerando os desafios que esses equipamentos enfrentam para se afirmarem no contexto nacional.

No capítulo dois procura-se estabelecer um quadro de reflexão acerca da relação entre assistência social e intersectorialidade, destacando-a como política de gestão transversal, uma vez que, a complexidade e dimensionalidade das demandas que lhe são reportadas, possibilita a assistência permear as outras políticas sociais. Destaca-se ainda a assistência como política de Estado, um avanço adquirido em meio a um processo de retração das funções estatais, acentuando sua responsabilidade em prover as condições necessárias de sua efetivação, inclusive de promover um processo de articulação junto as outras políticas públicas. Abordamos ainda algumas noções sobre intersectorialidade; sua relação como estratégia de gestão do SUAS e sua prática em alguns programas sociais como o Programa Bolsa Família e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil.

No terceiro capítulo, faz-se uma abordagem sobre os desafios que atravessam o SUAS na construção da intersectorialidade, com destaque para a estruturação dos equipamentos sociais, a formação de um corpo técnico efetivo, o estabelecimento de fluxos de informação e articulação com a rede de serviços. Destaca-se ainda a disseminação e apropriação da lógica intersectorial por algumas políticas sociais como forma de superar a fragmentação e sobreposição das ações à medida que impõe um novo modo de gestão articulado, considerando os desafios existentes em seu percurso.

Por fim apresentamos as considerações finais que versa sobre alguns resultados encontrados no decorrer dessa análise, indicando que o Sistema Único de Assistência Social incorpora em seus serviços, programas e benefícios a lógica da intersectorialidade, uma vez que, faz parte de uma política que descende de uma lógica transversal e, portanto, deve se comunicar com as outras políticas, mas, que essa adesão não ocorre sem percalços e desafios na sua implementação, o que não exime as possibilidades de existir uma articulação concreta entre as políticas sociais.

CAPÍTULO 1

A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA

A assistência social brasileira vem passando desde o final dos anos 80 do século XX por um novo redirecionamento, que gradativamente tem colocado a assistência social no posto de política pública de Estado e assim, garantidora de direitos sociais, contrapondo-se a uma cultura clientelista, caritativa e filantrópica que considerava assistência social como uma mera ajuda aos “pobres incapazes” de se manterem pelo trabalho.

Esse reordenamento da assistência social está relacionado às transformações societárias contemporâneas, inclusive com o envolvimento de parcelas significativas da população organizada, que vem pressionando os governos a garantir outro status a assistência, diferente daquele com que esta era tratada.

Nessa direção e como fruto desse novo direcionamento que vem tendo a assistência social no país, destaca-se a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como instrumentos norteadores de uma nova concepção de assistência social no país, ao lado do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que está voltado para a organização e operacionalização das diretrizes e princípios dessa política em âmbito nacional.

Neste sentido, no capítulo primeiro, explicitaremos as alterações ocorridas na trajetória da assistência social no Brasil e em que consiste esse novo direcionamento; como vem se dando essas transformações e quais os impactos que acompanham essa nova perspectiva de trazer a assistência social do plano da caridade e da ajuda para o cenário do direito, tendo o CRAS e o CREAS como unidade pública firmadora dessa política, organizados no âmbito do SUAS.

1.1 - Da caridade à garantia de direito: o que mudou na assistência social brasileira

Historicamente o lugar da assistência social brasileira está vinculado à atenção a pobreza, sendo reconhecida como prática social de caridade àqueles mais necessitados, geralmente praticadas por entidades religiosas e, neste sentido sempre ocupando um lugar subalterno na dinâmica da sociedade brasileira como prática residual ou compensatória não se configurando como componente estrutural do sistema econômico vigente.

Essa relação de cunho religioso e até humanitário só vai sofrer alguma alteração significativa no momento em que a assistência social passa a ser concebida como política social pública, no final do século XX. Até então ela resguarda um longo caminho de “subalternidade”, tracejado paralelamente a formação das políticas sociais no país no momento em que o estado brasileiro começa a intervir nas refrações da questão social, no início daquele século.

Para falar da assistência social e seu caminho até o patamar que hoje ela alcança se faz necessário atentarmos, mesmo que de forma genérica, para o caminho de formação das políticas sociais no país, embora a assistência seja um fenômeno tão antigo quanto à humanidade. Sua vinculação com as políticas sociais é imprescindível para entendermos sua inserção no leque dos direitos sociais enquanto política pública

Aqui no Brasil, o processo de construção das políticas sociais públicas ocorreu de forma lenta e gradual. Para se pensar no seu surgimento e desenvolvimento é preciso levar em consideração algumas particularidades intrínsecas do nosso país em sua formação histórico-social, como por exemplo: o peso do escravismo, o tardio desenvolvimento capitalista, a colonização, sua subordinação e dependência ao mercado econômico mundial, enfim, uma série de características que precisam ser levadas em conta ao analisarmos a formação da política social no país e suas características até a atualidade (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 71).

Como bem lembra Pereira:

Diferente, pois, das políticas sociais dos países capitalistas avançados, que nasceram livres da dependência econômica e do domínio colonialista,

o sistema de bem estar brasileiro sempre expressou as limitações decorrentes dessas injunções (2000, p. 125).

São características importantes e que contribuíram para a formação e determinações das políticas sociais que temos hoje em nossa sociedade, pois a política social como um processo permeado por constantes tensões é revelador de um conjunto muito rico de determinações econômicas, políticas e culturais que resguardam os traços de formação do capitalismo no cenário brasileiro e que, portanto, não podem ser dissociadas ou isoladas.

As políticas sociais foram reconhecidas, inicialmente nos países centrais, devido às lutas dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho num contexto de agudização da questão social no período de consolidação do capitalismo, ou seja, estiveram diretamente vinculadas ao trabalho. Foi a partir das lutas desenvolvidas pelos trabalhadores em meio a um contexto de disputas de projetos societários que surgiram as primeiras legislações sociais voltadas ao mundo do trabalho.

Em nosso país, o surgimento de política social esteve diretamente vinculado aos direitos do trabalho, num momento em que a classe dominante busca legitimidade em meio à consolidação do capitalismo industrial nascente, o qual traz consequências perversas para os que dependem da venda de sua força de trabalho para sobreviver. Não foi a toa que as duas primeiras décadas do século XX foram marcadas pela ocorrência de greves e manifestações operárias em defesa de melhores condições de vida e de trabalho (IAMAMOTO & CARVALHO, 2011, p. 140).

A burguesia, que na Primeira República vê ameaçada sua hegemonia pelas manifestações de classe explicitada pelo insurgente movimento operário, conclama ao Estado a intervir de forma efetiva no cenário político social pela via da concessão e normatização de alguns direitos sociais de proteção ao trabalhador. Inicialmente esses benefícios foram para categorias consideradas importantes para a economia, como por exemplo, a categoria dos portuários e ferroviários, os responsáveis pelo escoamento dos produtos da economia. Podemos encontrar em 1923 a lei Elói Chaves, uma legislação precursora de proteção social que lança os pressupostos para a futura política de Seguro Social com base nas Caixas de Aposentadorias e Pensões - CAPs, inicialmente organizadas por categorias de profissionais (IAMAMOTO e CARVALHO, 2011, p. 307).

O grande objetivo da burguesia industrial era o controle da força de trabalho para que continuar mantendo os seus lucros. E para isso, ao lado das nascentes iniciativas de políticas sociais, não abandonou as práticas de coerção do seu aparato militar, que continuou de forma paralela, tratando a questão social como caso de polícia.

Nesse contexto a política social surge e evolui como resultante de pressões e contrapressões dos vários grupos sociais sobre o Estado, o qual, capaz de imbuir-se de uma perspectiva de tempo mais ampla, busca acomodar em seu interior, tanto quanto possível e visando a preservação do *status quo*, as demandas e necessidades postas pelo capital e trabalho, sem deixar de lado a repressão aos trabalhadores.

Esse mix entre concessão e coerção embora se expresse com mais intensidade num determinado período do século passado, ainda se faz presente no cenário do século XXI como forma de intervir junto aos reclamos sociais em meio aos agravos da questão social, é só observar as repressões policiais às manifestações grevistas pelo mundo.

No período populista-desenvolvimentista, que vai de 1930 a 1964, há a passagem da economia agroexportadora para a urbano-industrial trazendo uma nova base produtiva para o país voltada para a expansão de uma economia capitalista (CIGNOLI, 1985, p. 21). Mas a mudança na economia não trouxe igual impulso para o campo social.

Houve nesse período certas mudanças na forma de intervir na questão social que passou a ter certa regulamentação jurídica e administrativa, mas não foi incorporada de fato pelo Estado, funcionando, muitas vezes, como uma espécie de zona cinzenta, sem uma direção central, continuando de forma marginal (PEREIRA, 2000, p. 130).

Na década de 1930 há uma ampliação da legislação social e, por conseguinte, das políticas sociais, como estratégia de expansão e acumulação capitalista (IAMAMOTO & CRAVALHO, 2011). É criado pelo então governo de Vargas o Ministério do Trabalho; a carteira do trabalho; o Ministério da educação e Saúde; a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT); o Conselho Nacional de Serviço Social, que tinha como objetivo normatizar e fiscalizar as ações de assistência sociais majoritariamente desenvolvidas em entidades privadas.

No governo de Kubitschek há uma forte orientação para a abertura de investimento de capital externo no país “consolidando assim o capitalismo dependente nacional” (PEREIRA, 2000, p. 133). A política econômica continua no centro das atenções, enquanto que a política social teve uma expansão lenta e seletiva, marcada por algumas mudanças institucionais como, a separação entre os Ministérios da Educação e Saúde em 1953 e a criação de novos IAPs (BEHRING & BOSCHETTI, 2006).

No início da década de 1960 assume o governo Jânio Quadros, num contexto de forte estagnação econômica, mas, seu governo só dura sete meses. Assume em seguida João Goulart, que passa a defender Reformas Institucionais de Base no país. Criou o Estatuto do Trabalhador, a Confederação dos Trabalhadores da Agricultura, o 13º salário, promulgou a Lei Orgânica da Previdência Social; a Lei de Diretrizes e Bases da educação; o Programa de Alfabetização de Adultos etc. Esse governo apresentou uma proposta mais progressista de políticas sociais à medida que buscava intervir na base dos problemas, contrariando a orientação do sistema, o que talvez contribuiu para sua curta duração, sendo este governo derrubado pelo golpe militar de 1964.

No período que vai de 1964 a 1985, tivemos a ditadura militar no país que reeditou a modernização conservadora como diretiva para o aprofundamento do capitalismo no país. Nesse período o Estado deixa de ser populista para se tornar tecnocrático-centralizador baseado num modelo econômico concentrador e excludente, num contexto de perda de liberdades, tortura e censura a quem ousasse resistir à ordem.

Nesse período a questão social era tratada pela via da repressão/assistência tendo em vista manter o controle da força de trabalho. Para isso lançou mão de forte incremento das políticas sociais, com sua expansão e modernização técnica, no sentido de buscar legitimidade e “manter sob o controle as forças do trabalho que despontavam” (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 136).

Até 1974 os governos militares foram fundo na persecução da eficiência econômica e na defesa do sistema capitalista, optando por usar a repressão cruenta aos direitos civis e políticos para alcançar essa meta. Só a partir de 1975 é que, emaranhado nos desacertos internos e externos desse propósito, tais governos demonstraram, ao lado do crescimento relativo obtido na área econômica, uma inusitada preocupação com os mais pobres (PEREIRA, 2000, p. 137).

No final da década de 1970 o modelo de desenvolvimento instaurado pelo regime militar daria seus primeiros sinais de esgotamento. O fim do "milagre econômico brasileiro" já podia ser sentido nos últimos anos da década e, entre os anos de 1977 e 1982, agravaram-se as condições gerais de vida da população, fazendo ressurgir, agora com força renovada, os movimentos sociais de reivindicação.

A sociedade, portanto, encontrou forças diante da repressão vivida, manifestando-se e lutando por seus interesses. Logo, a pressão destes grupos populares, as buscas de soluções políticas, econômicas e sociais, leva a sociedade a instaurar a Assembléia Nacional Constituinte em 1986, que resulta em 1988 na Constituição Federal. É só a partir dos avanços contidos nessa década que o Estado passa a discutir e a tratar a política social enquanto direito, embora já existissem inscritos sob a forma de lei alguns avanços conquistados pelos trabalhadores desde os anos de 1930. Vale lembrar que os direitos conquistados estavam estritamente ligados ao trabalho formal, registrado em carteira e para algumas categorias, ou seja, de caráter corporativo e fragmentário, distante da perspectiva universalista (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 106).

A trajetória da assistência social acompanha esse percurso de formação das políticas sociais no país, onde a mesma era tratada com apêndice das políticas sociais afirmadas pelo Estado, destinada a atender as parcelas da população que não tinham acesso as políticas estabelecidas, ou seja, as pessoas marginalizadas daquele período.

Aqueles que não dispunham de um trabalho formal ficavam a mercê das iniciativas de assistência social advindas da filantropia dos homens de boa vontade ou das obras de caridade mantidas pela igreja, remontando ao período colonial do país em que a assistência aos desfavorecidos era realizada quase que exclusivamente pelas ordens religiosas europeias que se implantaram no país, as Santas Casas de Misericórdias.

Tais iniciativas marcam a trajetória da assistência social no Brasil, que tem sua origem histórica baseada na caridade, na ajuda, na filantropia e na solidariedade religiosa. A assistência social era realizada de forma espontânea e tinha um caráter de assistência esmolada, em que as pessoas davam alguma ajuda aos necessitados e flagelados da sarjeta, mas, sem nenhum compromisso e responsabilidade dos Governos. Era identificada como um ato subjetivo, de motivação moral e da boa vontade e sentimento de pena, de comiseração.

Na década de 1920 surgem as primeiras instituições assistenciais de caráter privado: a Associação das Senhoras Brasileiras, no Rio de Janeiro, e a Liga das Senhoras Católicas, em São Paulo. São instituições que apresentam certa diferenciação em relação às atividades tradicionais de caridade, pois envolve de forma mais direta os nomes de famílias abastadas da burguesia, com estreita relação com o Estado, o que possibilita o planejamento de obras sociais de maior envergadura e eficiência técnica, embora de caráter assistencial e paternalista (IAMAMOTO & CARVALHO, 2011, p. 176).

Nesse mesmo período começam a se desenvolver algumas instituições assistenciais e previdenciárias através da ação estatal, porém de forma residual. O desenvolvimento dessas ações ganhará outra dinâmica na década de 1930 com o Estado Novo quando este passa a assumir funções maiores, incorporando algumas reivindicações dos setores populares no sentido de controlá-los em prol dos industriais. Segundo Iamamoto & Carvalho (2011), as instituições que surgiam nessa época, como aquelas ligadas ao desenvolvimento da Legislação Sindical, da Previdência e Assistência Social são ilustrativas desse processo.

Foi nessa época que começa a surgir a regulação estatal da assistência social a partir de três iniciativas do Governo Vargas. A primeira iniciativa consiste na distribuição de auxílios a organizações sociais, segundo seus próprios critérios e preferências numa espécie de contribuição da caridade; em 1931 cria a Caixa de Subvenções e em 1938 o Conselho Nacional de Serviço Social (MESTRINER, 2001). Iniciativas consideradas como providência administrativa emergencial, de pronto atendimento, voltada tão somente para reparar carências gritantes de pessoas que se encontravam em estado de pobreza extrema.

O Conselho Nacional de Serviço Social, criado em 1938 foi a primeira grande regulamentação da assistência social no país. Criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde era formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica que costumavam prestar solidariedade as pessoas necessitadas.

O CNSS Torna-se um mecanismo de benemerência do governo com as elites vigentes, que vão avaliar os méritos de concessão de verbas as ações privadas. Selam-se a partir de sua criação as relações entre Estado e sociedade civil no intuito de controlar as doações de auxílios e subvenções as organizações sociais da sociedade civil. De acordo com Iamamoto & Carvalho (2011, p. 264), sua importância se deu apenas enquanto

configurava certa preocupação do Estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas.

A assistência social é vista a partir do conceito de amparo social e benemerência e não como política social, ou seja, não é de fato assumida pelo Estado enquanto sua função, este apenas dar os primeiros sinais de participação nessa área em parceria com as elites da época através de organizações sociais privadas. O CNSS representa apenas a preocupação em avaliar e controlar a aprovação dos subsídios oferecidos pelo Estado, no controle da chamada “filantropia privada” (MESTRINER, 2001, p. 66). Esta iniciativa foi a primeira forma da presença do Estado no trato da assistência social, ainda que de forma parcial e subsidiária.

A assistência social só foi de fato objeto de ação institucional estatal em 1942, com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que teve por objetivo de atender as famílias dos pracinhas combatentes durante a Segunda Guerra Mundial, configurando a chamada filantropia estatal. Com a LBA não há uma mudança definitiva no papel do Estado, que continua utilizando o setor privado de organizações sociais já existentes.

A LBA foi a primeira grande instituição nacional de assistência social e está relacionado ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. De imediato tem um amplo papel de mobilização da opinião pública para o apoio a guerra e consequentemente ao próprio governo. A assistência às famílias dos convocados tinha a intenção de gerar um caráter promocional do governo (IAMAMOTO & CARVALHO, 2011).

Inicialmente a LBA caracterizou-se por um atendimento as necessidades básicas materno-infantil e, posteriormente, acompanhou o desenvolvimento econômico e social do país e, as demandas da população em estado de vulnerabilidade social. Importante ressaltar que o gerenciamento da LBA era vinculado à figura da primeira-dama de Estado e possuía caráter paternalista e assistencialista (os serviços e auxílios eram oferecidos como dádivas e benesses, de forma descontínua e sem preocupação com a qualidade). Atuava também como repassadora de verbas para as iniciativas assistenciais particulares.

No período de 1946 a 1964 temos um panorama que não constou de mudanças significativas no campo das instituições de assistência, pois o Estado deu continuidade ao controle nas relações existentes. Temos nesse período a criação do Serviço Social da

Indústria (SESI), que a partir do Estado institucionaliza as ações da burguesia de organizar mecanismos assistenciais já existentes para seus trabalhadores diante do aprofundamento da questão social no Pós-Guerra.

Temos também a Fundação Leão XIII oficializada por decreto da Presidência da República para atuar junto aos habitantes das grandes favelas através de serviços assistenciais, com apoio da igreja e de outras instituições. Configurou-se no controle do Estado diante dos eleitores para contrapor-se a ideologia comunista no Brasil.

No período de ditadura militar embora tenha havido uma expansão das políticas sociais como forma de garantir legitimidade ao governo à assistência social continuou no campo da não política, como benemerência do Estado aqueles que não conseguem se manter pelo trabalho, sendo implementada pela rede conveniada e de serviços prestados pela LBA (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 137). Em 1974 é criado o Ministério da Previdência e Assistência Social que incorpora a LBA e a Fundação Nacional para o Bem-estar do Menor (FUNABEM), mas a assistência permaneceu sem tanta importância pelo governo, relegada ao segundo plano na agenda política.

Longe de garantir uma perspectiva de cidadania e direito, essas práticas assistenciais reiteravam a dependência do indivíduo, caracterizando-se como estratégia de alívio e da emergência sob o viés da tutela, favor e clientelismo entre Estado e sociedade civil.

As ações de assistência social percorreram uma trajetória marcada durante décadas pelo status de não política, ou, quando muito era assimilada como a política do favor, do apadrinhamento, do mando, do clientelismo e da caridade, legitimada e reproduzida por uma cultura social arcaica e conservadora de negação de direitos.

Essa vertente de subsunção e negação; de práticas emergenciais e paliativas perdurou por décadas até o marco Constitucional de 1988, quando tem início o processo de construção de uma nova matriz para a assistência social brasileira, quando pela primeira vez na história desse país, há o reconhecimento de que o Estado deve assumir a responsabilidade em relação à assistência social não de forma complementar, mas como agente principal. É a partir de então que a assistência social passa ao status de política pública garantidora de direitos sociais após um longo caminho de reivindicação de

profissionais e intelectuais comprometidos que defendiam uma ação estatal. Esse reconhecimento não se deu sem resistências.

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, torna-se política de proteção social ao ser incluída na Seguridade Social, estando relacionada às outras políticas de seguridade, passando a ter legitimidade e reconhecimento público. Passa a ser política não contributiva, realizada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, visando ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender as contingências sociais e a universalização dos direitos sociais (TCU, 2007, p. 13).

Incluída no âmbito da Seguridade Social pela Constituição Federal em vigência no país desde 1988, em seu capítulo II, artigos 194 a 204, a realidade da assistência social inicia sua trajetória para um campo novo: o campo dos direitos e da responsabilidade estatal, em busca de torná-la reconhecida e efetivada como política pública garantidora de direitos sociais e de responsabilidade do Estado.

A “Constituição Cidadã”, assim denominada por Ulisses Guimarães, veio reconhecer a enorme “dívida social” que permeava o país, herdada e aprofundada no período militar, colocando as políticas sociais no centro das discussões. A grande novidade, segundo Behring e Boschetti (2006, p.144) eram os fatores reformistas da Constituição, orientados pelos princípios da universalização, responsabilidade pública e gestão democrática que representavam uma reforma democrática num país culturalmente antidemocrático.

Com a Carta Constitucional, verificou-se um nível de padrão de política social nunca visto no país

No sentido de realizar um dos fundamentos da República – a cidadania – a constituição inova ao fornecer todo um aparato de proteção social, materializado no sistema de seguridade social. Consolida as conquistas dos cidadãos e amplia a esfera dos direitos sociais

O sistema de Seguridade Social expresso na Constituição da República vai englobar a saúde, a previdência e a assistência social, incorporando-as a lógica da proteção social.

Os princípios que nortearam a estruturação da seguridade social deveriam provocar mudanças profundas nas três políticas que o compõem, no sentido de articulá-las e formatar uma rede de proteção social ampliada, efetiva e consistente que assegurassem aos cidadãos o direito a dignidade em todos os momentos de sua vida.

De acordo com a nova vertente que se instaura na CF de 1988, a assistência social passa a adquirir um novo contorno no panorama de atenção à pobreza no país, como política social que visa proporcionar meios de acesso a direitos sociais àqueles que não o podem fazê-lo sozinhos, sendo uma política destinada a quem dela necessitar.

Historicamente ligada a práticas de benemerência, quer do Estado, quer de instituições privadas e religiosas, a assistência social relegava seu público alvo à condição de incapaz, carente e necessitado das ações dos setores abastados da sociedade, caracterizados como favor. Mas enquanto política pública, a assistência passa a vincular seu usuário a condição de cidadão, sujeito de direito.

A inserção da assistência social como um dos tripés da Seguridade Social aponta também para o seu caráter de política de proteção social que articulada a outras políticas do campo social tem a primazia de garantir direitos e condições dignas de vida, sob a responsabilidade do Estado (YASBEK, 2008, p. 95). A sua afirmação como Política Pública prescinde da capacidade e responsabilidade de intervenção do Estado, que no contexto de sua promulgação passava por profundas modificações no que diz respeito à intervenção nas políticas sociais.

Mesmo sendo incorporada pela Carta Magna de 1988, a assistência social, assim como as demais políticas, necessitou de lei complementar no sentido de regulamentá-la no plano legal. Ou seja, a garantia legal expressa na constituição necessitava de uma lei específica que estabelecesse os parâmetros sobre os quais essa política seria conduzida.

Seguindo essa premissa a regulamentação da assistência social em seus parâmetros constitucionais se deu em 7 de dezembro de 1993 por meio da sanção da lei 8.742 conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Esta lei que passa a compor o organograma das legislações nacionais vem normatizar e regulamentar a assistência social como direito, de acordo com os preceitos constitucionais da Seguridade Social, configurando uma verdadeira revolução no campo da proteção social brasileira, que passa

a exigir não só a alteração de paradigmas, concepções, legislação e diretrizes operacionais, mas o rompimento com a antiga cultura conservadora que se baseava em arraigados mecanismos viciosos de atenção à pobreza como: paternalismo, clientelismo.

Neste sentido a normatização da LOAS se dá após cinco anos da promulgação da Constituição, dado o contexto e a falta de interesse do governo com a matéria. Esse atraso pode ser explicado por fatores presentes “em uma conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia a profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado” (COUTO et al, 2010, p. 34).

Seguiram-se após a Constituição de 1988, uma intensa campanha em torno das chamadas reformas do Estado caracterizada por Behring (2009), como a contrarreforma do Estado, que caracterizava-se pela abertura para o processo privatizante do Estado brasileiro, com a redução dos direitos trabalhistas e sociais arduamente conquistados pela classe trabalhadora. Nesse contexto houve o desmonte e a destruição “numa espécie de reformatação do Estado brasileiro para adaptação passiva a lógica do capital”; com uma forte tendência de desresponsabilização do Estado diante da Seguridade Social, adaptando-a ao contexto neoliberal baseado pela restrição e redução de políticas sociais sob o argumento de crise fiscal, de ajuste da economia; com suas restrições aos gastos públicos e sua perspectiva privatizante. (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 151).

Nesse percurso a conjuntura política e econômica de abertura para o mercado global e de minimização estatal para o social não foi propícia ao desenvolvimento da assistência social como política de responsabilidade estatal, permanecendo a mesma sob o viés da fragmentação, da filantropia e da caridade. Neste sentido, a Constituição de 1988 e a LOAS, que representam o marco político-legal-normativo da assistência social como política pública em oposição à versão conservadora de caridade e filantropia foi deixada em segundo plano naquele momento.

A LOAS tem o propósito de organizar e regulamentar a assistência social no país, afirmando o caráter não contributivo da assistência, ou seja, independentemente de contribuição prévia à Seguridade Social e para além do interesse do mercado; apresentando um novo desenho institucional para a Assistência Social; destacando a importância de uma integração entre o econômico e o social; enfatizando a centralidade do Estado e a participação da sociedade civil organizada.

Na LOAS estão definidos quais são os objetivos da assistência social, enfatizando os princípios e diretrizes que deve seguir para ser um instrumento de defesa e atenção aos interesses dos segmentos mais empobrecidos da sociedade. Ela também traz uma gestão pactuada entre as três esferas de poder, distinguindo as competências de cada um, porém, sem a definição de dotação orçamentária de cada ente federativo, o que pode culminar num sério problema de gestão para essa política.

Após sua aprovação iniciou-se um movimento para formulação de um instrumento estratégico para operacionalizar os preceitos contidos na forma de lei, ou seja, era preciso criar as bases de efetivação da assistência como política pública. Nesse contexto surgiu a primeira Política Nacional de Assistência Social, aprovada em 1998, cinco anos após a regulamentação em lei. A mesma apresentou-se insuficiente e, de pronto foi confrontada com o Programa Comunidade Solidária, instituído pela Medida provisória n. 183, de 1/11/1995, no início do governo de Fernando Henrique Cardoso (COUTO et al, 2010, p. 35).

O Programa Comunidade Solidária, gerenciado pela primeira dama Ruth Cardoso, além de enfatizar a prática primeiro-damista amplamente repudiado pelos setores comprometidos com a assistência social, torna-se naquele momento, a principal estratégia de enfrentamento a pobreza no país, à margem do proposto na LOAS. Isso significou a descaracterização do direito social, um reforço a práticas assistenciais voluntárias, do favor e da solidariedade, transferindo para a sociedade a responsabilidade na atenção a pobreza.

Com práticas avessas ao que determina as orientações da Lei Orgânica da Assistência Social, o Programa Comunidade Solidária foi uma opção de sentido contrário às expectativas do novo patamar de direitos conquistado pela assistência social, como uma estratégia de redução de direitos sociais e de refilantropização, ensejada pela reforma do estado. Essa foi a prática que acompanhou a assistência nos anos de 1990 (LOPES, 2009, p. 78).

A construção e aprovação da Política Nacional de Assistência Social só veio em 2004, seguida da deliberação da Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS) aprovada pela resolução n. 130 do CNAS em 2005. Ambas, como deliberação do IV Conferência Nacional de Assistência Social. A partir de então, uma nova realidade surge para a assistência social no país. Esses dois instrumentos vieram orientar

uma nova gestão para a assistência na perspectiva de materializar as diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica. Propõe consolidar o modelo inserido pela CF de 1988, rompendo com ações fragmentadas, focalizadas e emergenciais que marcaram a trajetória dessa política no Brasil.

Após 11 anos de luta e num contexto histórico adverso, a PNAS/2004 aparece com uma grande conquista, de um verdadeiro bloco de resistência que vem lutando desde os anos 1980 pela garantia de direitos, materializando a assistência social como pilar do Sistema de Seguridade Social Brasileiro, como política de proteção social a todos que dela necessitarem.

A PNAS-2004 vai explicitar e tornar claras as diretrizes para efetivação da Assistência Social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado, apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais, em consonância com o preconizado na Loas e nas Normas Operacionais (COUTO et al, 2010, p. 38).

Neste sentido, a PNAS/2004 marca sua especificidade como política social, configurando a responsabilidade do Estado como garantidor do cumprimento dos direitos previstos na LOAS e também, com a adoção dos princípios e diretrizes dessa lei, objetivando:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e ou especial para as famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- 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 urbanas e rurais;
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (MDS/PNAS, 2044 p. 33).

Frente a esses objetivos a PNAS para ser efetivada necessita ser operacionalizada de forma intersetorial, integrada as demais políticas públicas, com destaque para a política econômica, uma vez que a questão social aparece de forma multifacetada, o que exige uma

ação intersetorial, com o objetivo de articular ações conjuntas na tentativa de agregar diferentes políticas sociais em torno de um único objetivo, evitando a sobreposição de ações.

Muitos foram os avanços alcançados pela assistência social no país, sobretudo, na última década, inserindo-a em um novo caminho. Sua vinculação ao sistema de seguridade social, como integrante da proteção social; seu reconhecimento, mesmo no plano formal, enquanto política de direitos; a regulamentação do SUAS; a constituição de uma rede de serviços organizados; avanço no controle social dessa política, ou seja, uma maior institucionalização dessa área. Porém muito ainda precisa ser feito e, tendo em vista o cenário que se apresenta para as políticas sociais e, pela própria trajetória e identificação que ainda persiste nessa área, percebemos que a batalha por uma política de assistência social efetiva e como direito é um processo permanente.

1.2- SUAS: estruturação do sistema e marco legal

A Constituição Federal de 1988, como aponta o item anterior, abre possibilidades para o avanço das políticas sociais na realidade brasileira, incorporando algumas reivindicações da classe trabalhadora e elevando a assistência social a categoria de política pública de responsabilidade do estado.

A assistência social brasileira vem tentando romper ao longo dos anos, com um modelo socioassistencial arcaico, que reforça a subalternidade e a dependência dos usuários dos serviços sociais em relação às ações estatais e de filantropia privada, para ao contrário, estabelecer uma nova prática, agora pautada na legitimação de direitos. Nessa intenção, a estruturação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) representa um importante passo nessa direção.

O SUAS foi aprovado em julho de 2005 pelo CNAS, por meio da NOB n. 130, como uma das principais deliberações da IV conferência de assistência social realizada em Brasília/DF. Foi a partir dos esforços e luta da sociedade civil organizada e de parcelas de profissionais e estudiosos da política de assistência, que a IV conferência trouxe a

formulação do SUAS, passando a representar um marco importante para sua construção e legitimação no âmbito da assistência social.

A decisão coletiva de implantação do Sistema Único de Assistência Social, o SUAS, a partir do paradigma da universalização do direito à proteção social fundado na cidadania e abandonando as ideias tutelares e subalternas que (sub) identificam brasileiros como carentes, necessitados, miseráveis, discriminando-os do reconhecimento de *ser de direitos* (LOPES, 2009, p, 80).

É justamente com o intuito de avançar nesta direção, que a sociedade brasileira necessita de um sistema que supere os interesses particularizados, que possa dar efetividade a assistência social como política pública, materializando o conteúdo da Lei Orgânica, apontando caminhos que levem a ações claras e coerentes que rompam com as tradicionais práticas fragmentadas e descontínuas que acompanham a assistência social no país.

O SUAS está estruturado com base em três níveis de gestão: inicial, básica e plena. Cada qual possui os requisitos mínimos de habilitação. A gestão inicial assume como requisitos aqueles que já existiam antes a NOB/SUAS como ter conselho, fundo e plano de assistência social, além de recursos financeiros no fundo. A gestão básica avança no sentido das exigências exigindo a criação de CRAS, a realização de diagnóstico das áreas de vulnerabilidade e a manutenção de secretaria executiva nos conselhos. Já na gestão plena ampliam-se os requisitos passando a exigir sistema municipal de monitoramento e avaliação, capacidade de atuar na proteção social especial de alta complexidade, contar com gestor do fundo lotado no órgão gestor da assistência e política de recursos humanos com carreira para os servidores públicos (BRASIL, 2008). A passagem de uma gestão a outra é pactuada e respaldada pelas Comissões Intergestores Bipartite (CIB).

Consubstanciando as diretrizes e princípios da PNAS, o SUAS surge com a tarefa central de promover uma significativa ruptura com o legado de precarização e focalização dos serviços sócioassistenciais, sobretudo no tocante aos recursos humanos e materiais, traduzindo uma nova processualidade para o campo da assistência social no país (PAIVA, 2009, p. 7).

Esse sistema tem a finalidade de gerir a política de assistência social numa perspectiva de articulação entre os três entes federativos: Municípios, Estados e União. Propõe um modelo de gestão descentralizado e participativo, onde cada ente federativo assume sua responsabilidade no tocante a implementação da Política de Assistência Social, em seus respectivos territórios.

Trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental (PNAS, 2004, p. 39).

Com o SUAS há um redesenho institucional da assistência social, com a descentralização dos serviços para o âmbito municipal, dando prioridade a realidade local, a territorialidade e as particularidades de cada região.

A descentralização político-administrativa e a participação são diretrizes de organização da assistência social preconizadas pela LOAS e pela CF de 1988, incorporada pela PNAS e transmitida ao SUAS como eixos estruturantes, que valoriza o poder local e a participação popular como fundamentos da prática democrática, reconquistada após décadas de autoritarismo.

A descentralização político-administrativa abrange um novo direcionamento entre os entes federativos em que há uma transferência do governo federal para os demais entes de algumas atribuições e competências, o que pode contribuir para o fortalecimento do poder local. Porém há que se ressaltar que a descentralização não pode ser compreendida como municipalização, pois se corre o risco de mais uma vez vincular a assistência social a lógica da “prefeiturização”, reforçando assim o clientelismo e o apadrinhamento (SANTOS & SANTOS, 2010, p. 108).

É notório que o viés da descentralização tem possibilitado certos avanços a níveis municipais, como a implementação de secretarias próprias na grande maioria dos municípios do país — mais de 4.500 em todos os estados da federação e no Distrito Federal, o que reflete uma expressiva capacidade de construção e assimilação progressiva de conceitos, procedimentos técnicos e operacionais, homogêneos e simétricos para a prestação dos serviços sócioassistenciais, para o financiamento e para a gestão da política de assistência social (BRASIL, 2008b, p. 17). Até então vinculadas a outras secretarias ou

mesmo aos gabinetes dos governantes, a lógica de uma secretaria própria traz um novo significado a política de assistência social, que sai da tutela e subserviência de outras secretarias e instâncias de governo, passando a ter certa autonomia.

Mas a descentralização não pode ser sinônimo de desconcentração de responsabilidade, em que a União transfere responsabilidades no tocante à execução das políticas sociais para os municípios, ao lado de poucos recursos para sua operacionalização, retirando desta forma sua responsabilidade e desconsiderando a realidade da maioria dos pequenos municípios brasileiros.

A descentralização traz consigo a ideia de participação. A criação de canais de participação e controle social é um processo que está em construção no âmbito da PNAS, e consequentemente no SUAS, que visa estabelecer um “processo de intermediação dos interesses organizados e da luta pela efetivação dos direitos sociais”, que busca construir uma participação efetiva da sociedade no âmbito da formulação e acompanhamento das políticas (COUTO et al, p. 119). Atualmente, as Conferências de Assistência Social e os Conselhos de Assistência, têm sido os espaços que mais tem oportunizado voz a sociedade civil organizada.

A participação social é considerada um dos aspectos mais importantes da arquitetura do SUAS. Pensar em mecanismos de controle social reflete a nova perspectiva e amadurecimento da relação estado/sociedade, onde aquele admite o controle da sociedade sobre suas ações, realidade impensável nos anos de ditadura no país. Porém, essa participação precisa ser qualificada e resignificada, nas unidades onde são operacionalizados os serviços sociais, com presença efetiva dos usuários da política.

Além dessas duas diretrizes, o SUAS está pautado pela centralidade na família, assim como a PNAS, para concepção e implementação dos benefícios, programas e serviços de assistência Social. A matricialidade familiar desloca a abordagem do indivíduo isolado para o núcleo familiar, ou seja, o foco deixa de ser apenas o indivíduo para ser prioritariamente voltada à atenção a família em suas variadas composições, no sentido de fortalecer o enfrentamento das necessidades sociais.

A centralidade na família tem gradativamente ganho espaço nas políticas e programas sociais na atualidade, o que por sua vez, levanta alguns questionamentos: a

centralidade na família se constitui uma estratégia neoliberal no sentido de que essa possa assumir o papel de provedora do bem estar de seus membros, em detrimento da primazia do Estado, que no contexto atual assume a lógica de estado mínimo? Ou a centralidade na família se constitui apenas como possibilidade de uma atuação integral a partir de articulações entre as políticas sociais, superando a focalização no sujeito imediato? Essas são questões que precisam ser melhor analisadas, sobretudo, se considerarmos a posição historicamente relegada ao núcleo familiar pela assistência brasileira que sempre privilegiou o indivíduo (SANTOS et al, 2008, p. 37).

A família constitui um campo primordial de reprodução da ordem social transmitido pelos aparelhos ideológicos do Estado. É só lembrar o papel disciplinador que as famílias, sobretudo as mulheres, exerceram no início da industrialização com o objetivo de manter seus maridos em casa longe do burburinho das greves, dos vícios e do comunismo, “era preciso que o operário cultuasse seu lar” (IAMAMOTO & CARVALHO, 2011, p. 152). Essa ideia nos remete também a uma particularidade vinculada à origem do Serviço Social, uma das principais profissões da assistência social, que tinha no início de sua formação no país a atenção voltada diretamente para mulheres e crianças (idem, p. 329).

Mesmo norteada pelos princípios e diretrizes da LOAS e da PNAS, a NOB/SUAS especifica vários princípios organizativos do sistema: universalidade por meio de fixação de níveis básicos de cobertura de benefícios, serviços, programas, projetos e ações de assistência social de forma partilhada entre os ente federativos; comando único em cada esfera de governo; integração das ações em rede hierarquizada; sistema de planejamento através dos planos de assistência social; presença de espaços institucionais de defesa socioassistencial para acolhida; fiscalização e controle da adequação e qualidade dos serviços socioassistenciais; sistema de gestão orçamentária através do Orçamento Público; sistema de gestão de relações interinstitucionais; sistema de gestão de pessoas, articulação intersetorial entre SUAS, SUS, Previdência Social, Sistema de Justiça, Educação, por intermédio de uma rede de serviços complementares (PNAS, 2004, p. 87).

Diante desses princípios temos a regulação dos serviços socioassistenciais, que são organizados com base no sistema de vigilância social, de proteção social e defesa social e institucional.

A vigilância social tem por objetivo sistematizar as informações de situações de vulnerabilidades e risco social e pessoal dos cidadãos, possibilitando o conhecimento e formulação de indicadores e índices territorializados das situações e, conseqüentemente uma intervenção e monitoramento qualificado. Essa vertente embora proponha um olhar mais qualificado através do mapeamento e monitoramento das situações de vulnerabilidade nos territórios, surge com uma nomenclatura nada favorável, pois o termo vigilância remonta ao controle do estado sobre a vida da população (PNAS, 2004).

A proteção social visa garantir a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia; a segurança de convívio familiar e segurança de acolhida através de seus níveis de proteção social: a proteção básica e a proteção especial. Enquanto a defesa social e institucional garante que os níveis de proteção social sejam organizados de forma a assegurar aos usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e conseqüentemente, sua defesa (PNAS, 2004).

Com o redesenho das ações socioassistenciais no âmbito do SUAS, a rede de serviços socioassistencial passa a ser corresponsabilizada pelo gestor federal, passando a existir um vínculo entre benefícios e serviços exigindo a ampliação da rede de serviços em todo o país. Porém, há que se ressaltar que existe uma defasagem entre o montante de recursos destinados aos financiamentos de benefícios, em detrimento ao custeio dos serviços socioassistenciais, conforme aponta Sposati (2009, p. 98). O que nos remete a noção de que é mais fácil transferir renda do que investir em serviços de qualidade.

Entretanto, a questão do financiamento é extremamente delicada. Todos sabem que para efetivar uma política pública é necessário uma dotação orçamentária; no caso do SUAS e da própria PNAS, o caso não é diferente. Porém, tem-se observado que este quesito não tem o merecido destaque. A LOAS e o próprio SUAS define que é de responsabilidade dos três entes federativos o cofinanciamento da assistência social; porém aborda o elemento financiamento de forma genérica sem, contudo, estabelecer os parâmetros legais de alocação de recursos por cada ente federativo, deixando o percentual de recursos ao seu critério.

Essa questão é de extrema importância, pois não se concretiza um sistema como o Suas sem recursos definidos. Há que se enfrentar, para efetiva implantação do SUAS, a construção de condições necessárias que supere a lógica da precarização e da minimização

orçamentária (PAIVA, 2006, p. 9), necessitando de definição de percentuais orçamentários, a exemplo da política da saúde e da educação.

Não se pode negar os crescentes investimentos na assistência social desde o início do governo Lula, após um período de forte descaso pelo governo de Fernando Henrique. Conforme destaca Ivanete Boschetti e Evilásio Salvador (2009) ao analisar o investimento no Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), constataram que entre 2004 e 2005 o fundo teve um forte aumento em suas receitas, sobretudo, com a incorporação dos recursos executados com a Renda Mensal Vitalícia.

Os autores verificaram que esse crescimento tem revelado que as principais orientações dos programas e ações planejadas no Plano Plurianual do governo têm priorizado os programas e benefícios de transferência de renda e, que os serviços sócioassistenciais obtiveram crescimento meramente para sua manutenção (BOSCHETTI & SALVADOR, 2009, p. 49 – 50).

Esse direcionamento põe em xeque a eficácia dos serviços socioassistenciais e ao mesmo tempo revela que as medidas de superação da pobreza no país vêm sendo pautada prioritariamente pela renda mínima, numa “lógica substitutiva e não complementar” focalizadora e paliativa revestida de traços assistencialista em contraposição a ampliação da proteção social (SANTOS et al 2008, p. 34).

Nesse contexto de avanços e limites, o SUAS vem trazer uma nova expectativa para a assistência social no Brasil após muitos anos de descasos e retração advindos do avanço neoliberal no país, em que a seguridade social foi fortemente tensionada pelas estratégias de extração de superlucros pelo capital, como bem afirma Behring (2010, p. 157).

E após vigorar com base em resolução do CNAS, o Sistema Único de Assistência Social torna-se lei federal, a partir da sanção pela Presidente Dilma Roussef, no dia 6 de julho de 2011, do Projeto de Lei da Câmara nº 189 que tramitava desde 2010. O PL SUAS, como ficou conhecido, vem alterar alguns dispositivos da LOAS, regulamentando em seu texto o Sistema Único de Assistência Social, que agora passar a vigorar com base na lei 12.435/2011, em seu artigo 6º (lei que altera a LOAS).

Prestes a completar seis anos, o SUAS torna-se lei. Mas o que isso significa? A incorporação do SUAS no texto da LOAS, vem garantir que a gestão das ações na área de assistência social sejam formalmente organizada e respaldada por uma lei específica, ou seja, todos os entes federativos que aderirem a PNAS, terão que seguir obrigatoriamente, a formatação oficial do SUAS. Não é mais uma questão de opção, nem tampouco de orientação. Agora é lei e, portanto, presume-se que seja cumprida. Sua incorporação na lei que rege a assistência social no país abre precedentes para questionamentos jurídicos, ou pelo menos para a sua possibilidade.

Esse esforço de construção e consolidação de um sistema único para a assistência social realmente é uma inovação, sobretudo, para uma sociedade que ainda carrega as marcas do conservadorismo histórico em relação à assistência aos pobres. Reflete o esforço de um governo atento ao social, mas, sobretudo de militantes, estudiosos e profissionais da assistência, que vem buscando alternativas para concretizar a LOAS.

Muitas são as expectativas em torno da consolidação do SUAS e, um dos eixos que mais tem gerado inquietação diz respeito a consolidação desse sistema paralelamente a valorização de seus trabalhadores. Esse, aliás, foi o tema da VIII Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2011. Não basta apenas consolidar o sistema é preciso estar atento aos profissionais que o compõe e, para isso é preciso consolidar a NOB/RH-SUAS, que traz um conjunto de diretrizes que se postas em prática tende a valorizar e qualificar o desenvolvimento da assistência social, através de seus trabalhadores.

A consolidação do SUAS perpassa por uma estreita relação com os seus trabalhadores, que são os responsáveis diretos pela operacionalização dos serviços e benefícios sociais; reconhecidos como a “tecnologia central da assistência social” (LOPES, 2009, p. 87). Porém temos observado que a realidade dos trabalhadores do SUAS não tem a atenção merecida.

Tem - se observado uma ampliação dos espaços de trabalho na assistência social, sobretudo a partir do SUAS mas, essa ampliação tem sido acompanhada de sérias contradições como por exemplo a precarização e desregulamentação das relações de trabalho. Observa-se que os recursos humanos dessa política geralmente trabalham em mais de um serviço ou política. Em se tratando dos municípios de pequeno porte, que

pagam salários irrisórios, os profissionais são obrigados a prestar serviços nos municípios circunvizinhos, quando conseguem, na tentativa de complementar a renda.

Essa precarização do trabalho que hoje observamos tem raízes nos processos de reestruturação produtiva do capital que se expande no Brasil na década de 1990. Nesse período ocorre um movimento de desestruturação do mercado de trabalho desencadeando uma onda enorme de desregulamentação nas mais distintas esferas do mundo do trabalho (ANTUNES, 2006, p. 15).

A partir de então o país assiste a profundas alterações no campo do trabalho pautadas exclusivamente pelo aumento de desemprego, novas formas de contratação com base na flexibilidade, desassalariamento e ocupações precárias (POCHMANN, 2006, p. 61). Essa realidade de precarização tem rebatimento concreto na vida dos trabalhadores que passam a conviver com a insegurança no trabalho, ao lado de condições adversas.

Essa conjuntura de trabalho informal, flexibilizado, subcontratado e temporário encontra forte espaço na assistência social, principalmente por sua histórica tradição de fragilidades e descaso. Essa realidade vai contrapor as novas exigências do SUAS que passa a defender novas formas de gestão do trabalho, paralelo a ampliação do número de trabalhadores com estabilidade funcional, a partir do ingresso via concurso público, ao lado de processos continuados de formação e qualificação e remuneração compatível (COUTO et al, 2010, p. 58).

Essa disposição encontra-se na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos instituída pela resolução de nº 269 do CNAS que surge como instrumento norteador para a gestão dos recursos humanos no SUAS, ressaltando entre seus princípios e diretrizes o caráter público dos serviços socioassistenciais e a necessidade desses serviços serem executados por servidores públicos efetivos. Define ainda que esses cargos devam ser preenchidos por meio de concursos públicos, assim como as equipes de referência dos serviços do SUAS em seus dois níveis de proteção, o que envolve um conjunto diversificado de profissões.

Estar posto o mecanismo que define e orienta a gestão do trabalho no âmbito do SUAS. Porém o contexto que se apresenta não tem sido favorável a sua implementação de forma coerente. A existência de alguns concursos públicos em cidades de pequeno porte

constitui-se um avanço, embora as condições salariais sejam insignificantes e as condições de trabalho permaneçam precarizada.

A questão dos recursos humanos se mostra como um desafio para a assistência social, tanto pela trajetória de não política que caracterizou a trajetória da assistência no país, como pela realidade atual do sistema vigente.

Os desafios que estão postos para a consolidação do SUAS são enormes, mas os seus avanços também são significativos, no sentido de trazer uma maior capacidade operacional para a política de assistência social.

Mais do que um sistema de gestão da assistência social descentralizado e participativo, realidade presente em vários municípios do país, o SUAS traz um novo direcionamento para a assistência social, com o desafio de organizar e implementar as ações, serviços, projetos e programas de forma coesa e unificada. Para isso, o SUAS vai contar com o suporte de duas unidades públicas, o CRAS e o CREAS, que se tornam as portas de entrada da Política de Assistência Social no Brasil, conforme veremos a seguir.

1.3- CRAS e CREAS : portas de entrada da assistência social

A assistência social ao situar-se no texto da seguridade social torna-se um dos pilares do sistema de proteção social, como política social não contributiva, voltada para a proteção aos cidadãos ameaçados pelos riscos sociais inerentes aos ciclos da vida.

A proteção social de assistência social consiste no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida, à dignidade humana e a família como núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional (NOB/SUAS, 2005, p. 90).

A proteção social ofertada pela assistência social encontra-se organizada por dois eixos: a proteção social básica e a proteção social especial. Sendo esta última dividida entre proteção especial de média complexidade e proteção especial de alta complexidade.

A proteção social básica (PSB) é norteadada por um caráter preventivo e de inclusão social. Tem como objetivo “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de

potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares de comunitários”. Está voltado à população que vive em situação de vulnerabilidade decorrente da pobreza, privação de renda, de serviços públicos ou, com os vínculos afetivos fragilizados (PNAS 2004, p. 33).

A proteção social básica prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos, de acordo com a situação de vulnerabilidade apresentada. Esses serviços e programas são articulados dentro do SUAS e executados pelas três instâncias de governo.

No caso da proteção social básica, os serviços e programas são ofertados no Centro de Referência de Assistência Social – os CRAS. Estes são unidades públicas municipais, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência. Desta forma os municípios devem identificar os locais de maior risco social para implantar o CRAS. A proposta é que as demandas existentes no território devem ser identificadas e levadas ao CRAS.

O CRAS, surgiu as vésperas da edição da PNAS, em setembro de 2003, vinculado ao então Plano Nacional de Atendimento Integral à Família, no sentido de suceder os então Núcleos de Atendimento Familiar (NAF's), implantados em alguns municípios, como também os Centros Regionais, que vinham dando suporte a projetos de descentralização operacional no país (CASTRO, 2008, p. 76).

Com a implantação do SUAS, as ações de assistência social passaram a fazer parte de um sistema que tinha como base a racionalidade e organicidade, confrontando a dispersão das ações de assistência social e propondo uma nova maneira de agir diante do social. Em seu repertório, adota os CRAS como a “principal porta de entrada para o atendimento social nos diversos territórios” (BRASIL, 2008a, p. 112). Dada sua dinâmica territorial, torna-se uma unidade que possibilita o acesso de um grande número de famílias à rede de proteção social de assistência social.

A gestão territorial da PSB responde ao princípio de descentralização do SUAS e tem como objetivos promover a atuação preventiva, disponibilizar serviços próximos do local de moradia das famílias, racionalizar as ofertas e traduzir o referenciamento dos serviços do CRAS

em ação concreta, tornando a principal unidade pública de proteção básica uma referência para a população local e para os serviços setoriais (BRASIL, 2010, p. 59)

O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário, sendo responsável direto pela oferta do Programa de Atenção Integral a Família (PAIF), que visa o acompanhamento das famílias que estão no cadastro social, as chamadas “famílias referenciadas”.

Cada CRAS possui uma equipe técnica de referência composta por técnicos de nível médio e superior; dentre eles assistentes sociais e psicólogos. Sua composição é regulamentada pela NOB-RH/SUAS e depende do número de famílias referenciadas a cada unidade (ver fig. 1). As equipes do CRAS ainda devem contar com um coordenador com nível superior, mas, nem sempre a figura do coordenador é evidente; muitas vezes se dá por acumulação de funções de algum profissional, reforçando o processo de precarização do trabalho (BRASIL 2009, p. 61).

Fig. 1

Municípios	Famílias referenciadas	Capacidade de atendimento anual	Equipe de Referência	Coordenador
Pequeno Porte I	Até 2.500 famílias	500 famílias	02 técnicos com nível superior, sendo um assistente social e outro preferencialmente psicólogo. 02 técnicos com nível médio.	As equipes de referência do CRAS devem contar sempre com um coordenador com nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e/ou benefícios socioassistenciais
Pequeno Porte II	Até 3.500 famílias	750 famílias	03 técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais e preferencialmente um psicólogo. 03 técnicos com nível médio.	
Médio, Grande, Metrópole e DF	A cada 5.000 famílias	1.000 famílias	04 técnicos com nível superior, sendo dois assistentes sociais, um psicólogo e um profissional que compõe o SUAS. 04 técnicos com nível médio.	

Fonte MDS, 2009

Além do PAIF, a proteção social básica engloba os programas de inclusão produtiva e projetos de enfrentamento a pobreza; os serviços de convivência e fortalecimento de vínculos; serviço de proteção social básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos; programas de incentivo ao protagonismo juvenil e centro de

formação e de educação para o trabalho, voltados para jovens e adultos. Os benefícios de prestação continuada (BPC) ¹ e os benefícios eventuais².

Sendo assim, os serviços sócioassistenciais constituem a essência do CRAS, uma vez que materializa suas funções, quais sejam: gestão do território e oferta do PAIF, principal serviço de proteção social básica, que deve ser ofertado obrigatoriamente no CRAS (BRASIL, 2009, p. 19). Para tanto, destaca-se como ações fundamentais:

- ◆ A realização da busca ativa;
- ◆ Visita domiciliar;
- ◆ Acompanhamento familiar;
- ◆ Articulação da rede socioassistencial;
- ◆ Promoção e articulação intersetorial;
- ◆ Encaminhamentos;
- ◆ Oficinas e Grupos socioeducativos.

Muitas dessas ações são acompanhadas sistematicamente desde 2008 pelo Censo SUAS, por meio da Resolução CIT nº 06/2008, que estabelece o processo de acompanhamento da implementação do PAIF nos CRAS, pela União e Estados. Nesse sentido foi construído o Índice de Desenvolvimento do CRAS – ID CRAS; que é composto por quatro indicadores dimensionais, dentre eles a “Atividades Realizadas”. Além desse faz parte dos indicadores: Horário de Funcionamento, Recursos Humanos e Estrutura Física. Tudo isso, com o objetivo de monitorar, conhecer e propor mudanças para serem pactuadas nacionalmente para a melhoria dos CRAS, visando sua adequação ao SUAS (BRASIL, 2010b, p. 5).

¹ O BPC constitui uma garantia de renda básica no valor de um salário-mínimo mensal à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção nem de tê-la provida por sua família. Foi estabelecido pela Constituição Federal e regulamentado pela LOAS e referendado pela lei 12.453/2011.

² Os benefícios eventuais foram tratados no artigo 22 da LOAS e prevê a provisão gratuita em espécie ou em pecúnia que são prestados aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública; sendo necessária sua regulamentação por lei específica de cada ente federativo.

Desde sua implantação, o CRAS vem passando gradativamente por um processo de expansão no país, o que tem demonstrado a devida aceitação dos gestores municipais. Em 2003, ainda em sua versão embrionária, tínhamos 496 CRAS distribuídos em 402 municípios. No ano de 2007 esse número já havia expandido consideravelmente, 4.182 CRAS em 3.151 municípios (CASTRO, 2008). Hoje o país conta com 7.638 CRAS, distribuídos por 5.447 municípios, o que corresponde a 99,5% de adesão ao SUAS. Apenas 118 municípios ainda não possuem CRAS, de um total de 5.565 municípios existentes no país (BRASIL, 2010 b).

Esse ritmo de expansão tem representado um avanço significativo da Política de Assistência Social no país, sobretudo, nos municípios de pequeno porte, relativamente os mais atrasados e com poucos recursos. Houve uma expansão na ordem de 77% nos municípios que possuem até 20 mil habitantes.

Fig. 2



Fonte. MDS. CENSO SUAS 2010.

Esse crescimento significativo dos CRAS ao longo dos anos tem representado o fortalecimento da Proteção Social Básica no contexto do SUAS, enfatizando o viés da prevenção de risco, do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos à população que vive em situação de vulnerabilidade social, cujos vínculos ainda são mantidos.

A constituição desse aparelho estatal constitui um importante instrumento na efetivação da política de assistência social como direito, uma vez que passa a lhe dar uma identidade própria e ser reconhecido pela população.

Mas e aquelas famílias e indivíduos que não possuem mais os vínculos afetivos resguardados e cujos direitos são constantemente violados? Pensando nesse grupo que a assistência social dispôs de mais um nível de proteção social, a Proteção Social Especial (PSE), que está voltada à proteção de famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social.

A PSE está organizada em dois níveis de complexidade: a média complexidade e a alta complexidade. Essas duas modalidades têm como função hierarquizar e organizar os serviços oferecidos pela PSE, de acordo com seu grau de complexidade.

A Proteção Social Especial de Média Complexidade visa atender às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Já a Proteção Social Especial de Alta Complexidade, tem o objetivo de garantir proteção integral sendo ela – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido – para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, necessitando ser retirado do seu núcleo familiar e/ou comunitário (PNAS, 2004, p. 38).

Nesse sentido, a PSE deve afiançar o acolhimento, desenvolver atenções socioassistenciais a famílias e indivíduos, com a finalidade de reconstrução dos vínculos perdidos, e defender a dignidade e os direitos humanos, monitorando a ocorrência de situações de risco.

A PSE de Média Complexidade deve ser ofertada prioritariamente no Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Estes, são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do SUAS, de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinado à prestação dos serviços de média complexidade, como também o encaminhamento daqueles que se configuram de alta complexidade para a rede local.

Assim como o CRAS, que é a porta de entrada da PSB, o CREAS pode ser considerado a porta de entrada da PSE; ambos coordenam e ofertam serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

O CREAS é responsável direto pelo Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduo (PAEFI), definido pela lei 12.435 em seu art. 24 – b, como parte integrante da PSE, responsável pelo apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos (mulheres, crianças e adolescentes, público LGBT etc.), articulando os serviços socioassistenciais com diversas políticas públicas e com órgão do sistema de garantia de direitos (SGD).

A implantação deste serviço deve contribuir para redução das violações dos direitos socioassistenciais, seus agravamentos ou reincidência; orientação e proteção social a famílias e indivíduos; acesso a serviços socioassistenciais e das políticas públicas setoriais; identificação de situações de violação de direitos socioassistenciais e melhoria da qualidade de vida das famílias (MDS, 2011).

Além do PAEFI, o CREAS poderá ofertar os serviços de proteção social a adolescente em cumprimento de medida socioeducativa de liberdade assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); e o Serviço Especializado em abordagem social, com a finalidade de identificar através de busca ativa incidência de trabalho infantil, exploração sexual de crianças e adolescentes e situação de rua. O que vai exigir uma profunda articulação o sistema de justiça e demais serviços da rede.

Sendo assim, os serviços ofertados pelo CREAS devem propiciar a acolhida e escuta qualificada, visando, dentre outros aspectos: o fortalecimento da função protetiva da família; interrupção de padrões de relacionamento familiares e comunitários com violação de direitos; potencialização dos recursos para a superação da situação vivenciada reconstrução de relacionamentos familiares, comunitários; acesso das famílias e indivíduos a direitos socioassistenciais e à rede de proteção social; o exercício do protagonismo e da participação social; e prevenção de agravamentos e da institucionalização.

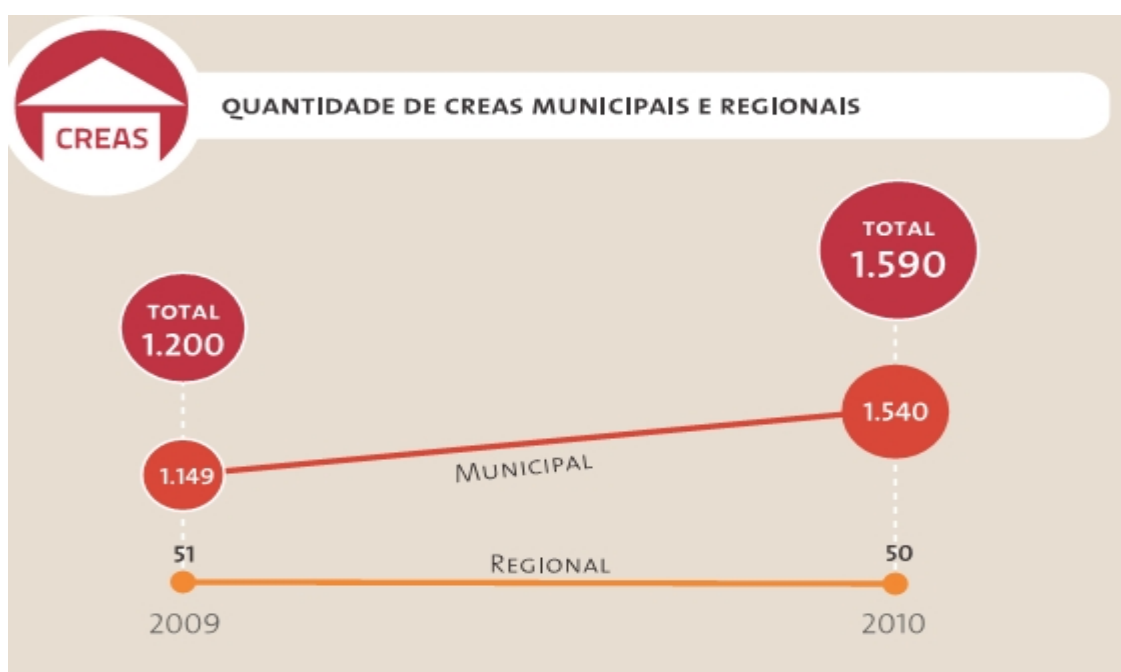
Mas apesar de toda essa peculiaridade o CREAS aparece ainda em seu estágio embrionário carecendo de “maturação e compreensão” diferentemente do estágio atual em que se encontram o CRAS. (COUTO, 2010, p. 252).

São poucas as unidades do CREAS, se comparado com a expansão que vem tendo o CRAS, ao longo dos anos de implementação da PNAS; como também a falta de visibilidade do mesmo. Se considerarmos que a maioria da população não conhece o CRAS, imaginemos então, a situação do CREAS, que não possui tanta visibilidade.

A instalação do CREAS pode ser feita de duas maneiras. As normas em vigência apontam a possibilidade de instalação de CREAS de abrangência municipal ou regional, este englobando abrangência a vários municípios. O CREAS de abrangência municipal poderá ser implantado em municípios habilitados em gestão inicial, básica e plena, onde cada nível de gestão poderá definir os serviços a serem ofertados. Enquanto que o CREAS de abrangência regional poderá ser implantado quando a demanda do município não justificar o serviço ou, o mesmo não disponha de condições de gestão individual desse serviço.

No ano de 2008, o país possuía 1.012 CREAS de municipais e 42 regionais, num total de 1.054 unidades em atendimento. Em 2009 essas unidades têm pífio aumento no âmbito municipal, atingindo a marca de 1149. Porém há um declínio no âmbito geral, que volta a subir no ano de 2010. Vejamos,

Fig. 3



Fonte. MDS. CENSO SUAS, 2010.

Atualmente, contamos com um universo de 2.191 unidades de CREAS distribuídos pelos 26 Estados e Distrito Federal, de acordo com o Censo Suas 2011; sendo 2102 CREAS com função ampliada e 89 CREAS POP, voltado apenas a população de rua.

Como porta de entrada da PSE, o desenvolvimento da implantação do CREAS tem deixado muito a desejar, mesmo tendo crescido nos últimos anos, principalmente se compararmos a expansão que vem tendo o CRAS. Essa realidade pode ser motivada por vários fatores, que vai desde a falta de interesse e recursos de gestores até a pouca compreensão do serviço. Conforme destaca Couto, a “implementação dos CREAS constitui questão das mais desafiantes para a consolidação do Suas, sobretudo por não existir desenvolvimento anterior nessa modalidade” (2010, p. 185).

Outra questão ressaltada pela autora está relacionada à disponibilidade de instalações físicas apropriadas, recursos financeiros e a realização de concurso público para provimentos de quadros. Essa realidade se faz presente no rol dos serviços públicos, com agravamento no âmbito da assistência social e, faz parte das prerrogativas neoliberais adotadas no Brasil desde os anos 1990; embora tenhamos observamos a realização de alguns concursos na área nos últimos anos.

Conforme foi destacado, o CREAS se constitui como um elemento fundamental para o desenvolvimento da Política de Assistência Social no país, com o objetivo primordial de aglutinar serviços e programas que venham a permitir o acesso a direitos sociais, para aqueles grupos que tem esses direitos constantemente violados.

A instalação dos Centros de Referência de Assistência, CRAS e CREAS, tem sido estratégico para a organização da rede de serviços sócioassistenciais no âmbito do SUAS. Como portas de entrada do sistema, esses equipamentos públicos precisam de fato ser concretizado, o que remete para uma verdadeira intervenção por parte do gestor público no sentido de reconhecer de fato a função desses equipamentos e os serviços que os mesmos ofertam.

Nesse sentido busca-se um maior investimento público no tocante a oferecer condições de trabalho as equipes de referência dos CRAS e dos CREAS, uma vez que, a realidade tem mostrado vários desses equipamentos sem a menor condição de funcionamento. Faltam recursos materiais básicos de trabalho como computador,

impressora, telefone, transporte para as visitas domiciliares. Além do mais, alguns funcionam em locais precários, geralmente adaptados que não oferecem uma condição digna para o profissional fazer um atendimento. Essa realidade é frequente nos pequenos municípios, porém, podemos encontrar exemplos nas grandes cidades.

Contudo, são inegáveis os avanços que a assistência social vem galgando no cenário brasileiro, sobretudo, no início do século XXI. São leis, políticas, normativas, portarias e agora um sistema único disposto em lei; um verdadeiro marco legal foi construído nessa primeira década do século XXI, com o propósito de avançar nessa política pública, tornando-a de fato um direito público daqueles que necessitam.

CAPÍTULO 2

ASSISTÊNCIA SOCIAL: UMA POLÍTICA INTERSETORIAL

Ao ser regulamentada pela LOAS em dezembro de 1993 como política social pública, a assistência social inicia uma trajetória nova, vinculada ao campo dos direitos, da universalização e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que pretende torná-la visível como política garantidora de direitos para os que dela necessitam.

Inserida no campo da seguridade social, passa a ter um caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social, voltadas para a garantia de direitos e condições dignas de vida aos seus usuários (YASBEK, 2004, p. 13), no sentido de materializar a cidadania.

Como política de Estado, fica clara sua intrínseca relação com as determinações e configurações que esse ente assume em cada contexto histórico, que vai ser orientado pelos ciclos econômicos do capital, ou seja, pelos ditames da burguesia, como bem afirma a frase de Marx ao dizer que o Estado é o comitê executivo da burguesia (1998, p. 13).

Nessa direção, a assistência social atravessa a década de 1990, no contexto de um novo projeto econômico e político orientado pelos ajustes neoliberais, que vem questionar as conquistas da Constituição Federal de 1988, sobretudo, as conquistas na Seguridade Social. Assim, a assistência social antes mesmo de se consolidar enquanto política pública envereda-se mais uma vez pelo histórico caminho da subsidiariedade e do descontinuísmo, representando dificuldades de se inscrever de fato, enquanto política pública e dever do Estado, num cenário de aprofundamento dos problemas sociais.

A complexidade dos problemas sociais se torna latente nesse contexto de retração do Estado e passam a exigir das políticas sociais novas formas de intervenção, o que tem requisitado dos gestores e demais atores sociais uma atuação conjunta, no sentido de

integrar ações específicas na gestão das políticas sociais, privilegiando o desenvolvimento de uma ação intersetorial e transversal.

Nesse momento a intersetorialidade na gestão das políticas públicas torna-se uma dimensão privilegiada na disposição dessas políticas, à medida que se afirma a ineficiência e ineficácia de suas gestões setorializadas e isoladas. Desse modo a intersetorialidade é vista como alternativa para garantir efetividade das políticas setoriais por meio da articulação entre si e, com entidades da sociedade civil.

No que tange a política de assistência social percebe-se que a esta possui um caráter transversal ao lidar com problemas sociais vinculados a pobreza e as vulnerabilidades sociais que acometem parcelas significativas da população no atual estágio do capital. As demandas que lhe são inerentes possuem causas multidimensionais e seu reconhecimento por parte dessa política remete a um olhar mais atento, voltado para uma perspectiva de integralidade, que constitui a base da intersetorialidade.

A intersetorialidade passa a ser destacada no âmbito da política de assistência social, pois enquanto atravessa e integra saberes e conhecimentos de várias políticas setoriais, tem se constituído como elemento importante para o alcance de resultados efetivos no âmbito da gestão das políticas sociais. Sua prática inovadora de aglutinação de experiências constitui um fator inovador no campo da gestão social, que permite a articulação das diversas organizações que atuam no âmbito social, em prol de um objetivo comum.

As transformações impostas pelo sistema capitalista de produção têm elevado gradativamente a questão social em suas mais variadas expressões: violência, desemprego, drogadição, desestruturação familiar, trabalho infantil, precarização da saúde, da educação, etc. São problemas que estão expostos no dia a dia e tem gerado sérias consequências para a vida em sociedade, sobretudo, para as parcelas menos favorecidas do sistema. Com efeito, as necessidades dos indivíduos são amplas, visto que a pobreza e a exclusão são fenômenos multifacetados, e, portanto, não podem ser respondidas via ações setorializadas (MONNERAT, 2009).

Nesse contexto, a assistência social enquanto política pública de responsabilidade do estatal tem um papel crucial, pois atua diretamente com a população que se encontra em

situação de pobreza e desigualdade social, numa tentativa de garantir os seus direitos básicos de cidadania, através do acesso aos serviços, programas e benefícios que perpassam seu escopo, mas, sobretudo, afirmando a necessidade de articulação com outras políticas sociais, uma vez que, as ações públicas devem ser diversas e integradas para o enfrentamento das expressões da questão social.

2.1 - A assistência social como política de Estado

No Brasil o reconhecimento da assistência social como direito do cidadão e dever do Estado aconteceu tardiamente e acompanha a tentativa de implantação de um Estado de Bem Estar Social que existiu nos países centrais. Conforme sinalizamos anteriormente ela percorreu um longo e árduo caminho até ser reconhecida como política social de Estado, o que só acontece no início do novo século, com base num movimento de luta e resistência de uma parcela comprometida da sociedade que vem no decorrer dos anos construindo um projeto inovador para esse campo social, seguindo o primado do direito social.

Até o final do século XX, a assistência social em nosso país esteve fortemente assumida pela sociedade providência, seguindo os padrões da benemerência, seletividade, tutela, filantropia. De fato, até 1988 a assistência social não era reconhecida como missão do Estado; este atuava supletivamente desde a década de 1940 com a criação da LBA, mas sem a configuração de direito social e dever político, diferentemente de outros países (BOSCHETTI, 2003, p. 42).

Efetivamente, a assistência social galgou um novo espaço com enormes e densos avanços em sua regulação e consolidação como campo de ação do Estado a partir de sua inclusão como um dos tripés da Seguridade Social. Nesse novo arranjo torna-se dever do Estado e direito para quem necessitar. A Lei Orgânica, a Política Nacional de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social refletem o avanço que essa área alcançou — podem ser caracterizados como elementos propositores de uma verdadeira institucionalidade para essa área.

Expressa como política pública estatal, a assistência social, assim como as demais políticas sociais, está sujeita as determinações e transformações provenientes do Estado em

sua relação com o capital e suas crises cíclicas. Foi o que aconteceu logo após a promulgação da CF.

A compreensão da Assistência Social como área de Política de Estado coloca o desafio de concebê-la em interação com o conjunto das políticas sociais e com as características do Estado Social que as opera. Assim, um primeiro eixo de análise a ser desenvolvido, refere-se ao enquadramento desta Política Social na contemporaneidade, enquanto política pública de responsabilidade estatal (YASBEK, 2008, p. 79).

Seguindo esta perspectiva, a análise da política de assistência social, ou, de qualquer outra política pública não pode ser desvinculada da natureza e do papel que o Estado assume em cada momento histórico e sua forma de intervenção na realidade social, assim como a própria natureza dessas políticas enquanto estratégia de regulação da força de trabalho diante do agravamento da questão social.

A questão social expressa o conjunto de desigualdades sociais postas aos trabalhadores no início do processo de industrialização diante da exploração e dilapidação exacerbada da força de trabalho. É a manifestação, no cotidiano da vida social, da contradição entre proletariado e burguesia (IAMAMOTO & CARVALHO, 2011, p. 84).

A questão social vem à tona no momento em que os trabalhadores expõem para toda a sociedade as péssimas condições de vida a que eram submetidos e nesse contexto se organizam em busca de melhorias por parte da burguesia. É nesse momento que a burguesia chama o Estado para intervir nessa relação.

O Estado vê-se obrigado a intervir e não apenas pela via da repressão. Para isso lança mão das regulamentações sociais e políticas sociais no sentido de conformar os trabalhadores. As políticas sociais então adquirem relevada importância como função do Estado para o controle da classe proletária naquele contexto histórico.

Teria o Estado, funções claras e definidas que perpassasse cada momento histórico? Ernest Mandel em “O capitalismo tardio” observa três funções principais do Estado: criar as condições gerais de produção; reprimir qualquer ameaça das classes dominadas ou frações particulares das classes dominantes e integrar as classes dominadas garantindo a soberania da ideologia dominante. Ou seja, ao Estado é inerente exercer funções

repressivas e integradoras (MANDEL, 1982, p. 334). Talvez a primeira seja a função nata do Estado, se considerar - mos que o Estado precede a sociedade do capital.

Todas as funções assinaladas por Mandel têm o papel de controle de classe, onde o Estado assume esse papel com maestria, sob o discurso de neutralidade e do bem comum. Mas o autor ainda vai mais longe ao afirmar que as funções do Estado são dependentes do modo de produção desenvolvido em cada contexto histórico.

Na sociedade capitalista atual, o Estado tem como premissa máxima garantir as condições efetivas de realização do capital, que “vá além da garantia das condições externas da produção e da acumulação capitalista” (NETTO & BRAZ, 2007, p. 203). Passa a assumir um papel interventor na economia, tudo em prol de assegurar os superlucros dos grandes monopólios.

Nessa perspectiva o Estado torna-se mais do que nunca uma extensão do capital, tendo em vista um mercado global e de empresas mundializadas, “cujos interesses orientam a ação deste mesmo Estado” (HUSSON *apud* BEHRING, 2009, p. 73).

Após a fase gloriosa vivenciada no pós Segunda Guerra Mundial, marcada por uma forte expansão da economia, com taxas de lucros e ganhos de produtividade para as empresas e políticas sociais para os trabalhadores, o capital começa a dá sinais de esgotamento nos fins dos anos de 1960 (BEHRING & BOSCHETTI, 2006). Uma nova fase da história do capitalismo se abre desde então permeada por um contexto de declínio do modelo fordista-keynesiano que provocou a queda das taxas de lucros, variações na produtividade, endividamento internacional e desemprego crescente.

A década de 1970 se inicia sob o perigo de forte crise econômica que deslancha em meados dessa década, marcada pelos déficits orçamentários da economia americana com a inconversibilidade do dólar em relação ao ouro, a crise do petróleo dentre outros, (MOTA, 2011, p. 52) passando a exigir medidas de ajustes necessárias a reestruturação da economia, que por sua vez em nosso país, foram de encontro às conquistas obtidas na CF.

Esse contexto de crise permitiu ao capital lançar mão de um projeto de reestruturação produtiva para recompor seu ciclo de reprodução, tanto na esfera da produção como na das relações sociais entre capital, o trabalho e o Estado.

Deste modo, as mudanças são mediadas pelas ações das classes e pelas transformações operadas neste último que, na atual conjuntura, encontra na ideologia neoliberal um amparo teórico e político para enaltecer o papel do mercado em detrimento da sua ação pública (CESAR, 2006, p. 117-118).

Esse processo, no entanto, não permitiu que as economias capitalistas superassem a crise e restabelecessem níveis de crescimento econômico semelhante aqueles alcançados no segundo pós-guerra. Porém, seus impactos foram desastrosos para vários países, especialmente para os países periféricos.

Apoiado pelo discurso neoliberalista de livre mercado, os Estados capitalistas tratam de promover uma profunda reforma no aparelho estatal no sentido de garantir as bases para o desenvolvimento dos ajustes neoliberais, em oposição aos preceitos do Estado Social vivenciado nos anos dourados; trata-se de uma verdadeira *contrarreforma* (BEHRING, 2003) que vem por em xeque os avanços obtidos pela social-democracia.

A política de ajuste neoliberal despreza o tipo de consenso social dos anos de crescimento, com claras tendências antidemocráticas, regressivas e que favorece o agudizamento da questão social. Suas orientações propõem a inserção de um país à dinâmica do capitalismo contemporâneo, caracterizada pela busca desenfreada pela rentabilidade do capital por meio da “reestruturação produtiva e da mundialização, atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade”. Tudo em prol de garantir as bases de recomposição do capital, agora sob a versão financeira. Nesta perspectiva os Estados nacionais passam a cobrir os custos de algumas infraestruturas, garantir incentivos fiscais as grandes empresas, escoamentos suficientes, institucionalizar processos de desregulamentação e flexibilização no âmbito das relações de trabalho, além da abertura das privatizações (BEHRING, 2009, p. 72).

Conforme podemos observar a Reforma do Estado é plenamente orientada para o mercado, o que exige o abandono de instrumentos de controle político e restrição na alocação de recursos públicos, especialmente para a área social, no sentido de racionalizar os investimentos no social, diminuindo consequentemente o papel do Estado nessa área para fortalecer a iniciativa privada que passa a desenvolver serviços inerentes as políticas sociais.

É correto lembrar que esses preceitos tiveram desdobramentos diferenciados a depender da realidade concreta de cada nação. O Brasil, como país periférico se insere nesse processo de reestruturação produtiva e Reforma do Estado de forma subordinada na década de 1990 com o governo de Collor, logo após as conquistas democráticas alcançadas com a Constituição de 1988. O Plano Diretor da Reforma do Estado de 1995 foi o principal documento norteador das mudanças neoliberais no país sob uma orientação essencialmente fiscal e privatista, promovendo uma espécie de reformatação do Estado brasileiro para adaptação passiva à lógica do capital.

Embora o neoliberalismo e a Reforma do Estado não se constituam como foco central de nosso estudo, sendo apenas sinalizados no decorrer do texto, ambos possuem fundamental importância para o entendimento da relação da assistência social como política pública de Estado no contexto atual, em que o mesmo é concebido como uma relação de forças, como uma arena de conflitos.

Pautada pelo discurso de retomada do crescimento econômico, da necessidade de inserção do país no mercado globalizado e de redefinição das funções do Estado, a reforma estatal que se deu no Brasil trouxe consequências desastrosas, sobretudo, para as políticas sociais com o forte enxugamento dos gastos públicos nessa área, traduzindo uma forte tendência de “desresponsabilização” acompanhado do “desprezo pelo padrão constitucional de seguridade social” (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 155).

Esses acontecimentos contemporâneos nos quais, sociedade e Estado, estão mergulhados, sem dúvida estão a influenciar as políticas públicas. Nesse contexto as políticas que compõem as bases da seguridade social têm passado por constantes ajustes, sobretudo, no tocante ao seu financiamento e forma de gestão, no qual podemos evidenciar uma política de financiamento pífio e uma gestão focalizada das políticas sociais, “com a desmontagem das ideias de responsabilidade e bens públicos e a apologia das parcerias público-privadas na área social”; com o deslocamento de várias ações para o terceiro setor por meio das Organizações Não Governamentais (ONG), Organizações Sociais (OS) e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), o que por sua vez rompe com a natureza de intervenção do Estado (BEHRING, 2010, p. 159).

A contrarreforma do Estado brasileiro trouxe sérios desdobramentos para as políticas sociais à medida que o Estado repassa suas funções de provedor dessas políticas

para a sociedade civil, subsumida as organizações públicas não estatais de caráter privado. Essas organizações produtores de bens e serviços sociais, sem fins lucrativos, são regidas pelo direito privado e, vem na contramão do direito público, desvalorizando o papel do Estado perante a sociedade, desconstruindo o leque de conquistas e o seu caráter de dever estatal, alcançados na constituição (SIMIONATO & LUZA, 2011).

Segundo essas autoras houve uma espécie de realinhamento do Estado, da sociedade civil e das políticas sociais, diante das novas requisições do capital, implicando numa profunda reconfiguração do setor público estatal, em curso desde os governos FHC e Lula (idem, ibidem, p. 217).

Nesse contexto o fortalecimento das ideias e valores vinculados à defesa de políticas sociais como política pública, na perspectiva de direitos dos cidadãos e dever do Estado é deixado de lado. Essa dinâmica é contraditória para o campo da assistência social que acabara de sair desse legado privado para o campo público.

Na assistência social esses efeitos foram ainda mais perturbativos tendo em vista a sua trajetória de não política pública atravessada pelo manto do favor, do apadrinhamento, do clientelismo, tão enraizados em nossa cultura. É só observar a direção seguida por FHC ao estabelecer o Programa Comunidade Solidária como carro chefe dessa política.

O governo de FHC desconsiderou a Lei Orgânica de Assistência Social, relegando-a mais uma vez, como política de segunda mão, tendo seus avanços constitucionais e legais negados. A principal tônica desse período foi o Programa Comunidade Solidária de natureza primeiro-damista, que buscava na solidariedade, no voluntariado e na parceria com a sociedade civil a solução para a questão social. Tais orientações seguiam na contracorrente das conquistas obtidas na CF que previa a assistência social no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal. O Estado buscava a transferência de sua responsabilidade para a sociedade civil; o que Yazbek (2004) tem chamado de “refilantropização das políticas sociais”.

O que predominou nesse período foram ações que reatualizaram as velhas práticas de caridade, clientelismo e filantropia, tão presente na trajetória da assistência social, colocando para a assistência social “o desafio de operar no terreno da ambiguidade” entre o

direito garantido e as ações praticadas (YASBEK, 2004, p. 12). Houve uma forte dificuldade de inscrevê-la como responsabilidade pública e dever do Estado.

No decorrer de meados dos anos 2000 essa realidade dá sinais de mudanças. Após constatar os desafios da globalização e a ineficácia dos ajustes para os países periféricos, os organismos internacionais passam a defender a equidade como diretriz para as políticas sociais (MOTA; MARANHÃO e SITCOVSKY, 2009, p.169).

Um novo cenário se abre para a política de assistência social que passa a ter centralidade como estratégia de enfrentamento da questão social. A assistência social passa a ter um direcionamento mais adequado aos preceitos legais. Novos avanços passam então a surgir, dando a esta política um caráter de inovação.

O governo do então presidente Lula define uma nova trajetória para essa política. E começa convocando e respeitando as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2003 e, as diretrizes da LOAS. Aprova a PNAS e sua implementação imediata na perspectiva de um sistema único.

[...] destaca-se que a direção social impressa às políticas sociais por Lula vem numa perspectiva de vinculação com a política econômica e apresentando alternativas ora conservadoras ora progressistas. À luz desse direcionamento, mesmo seguindo parâmetros neoliberais, o atual governo reiniciou o processo de materialização da LOAS através de importantes avanços na dimensão jurídico-política da Assistência Social que, contraditoriamente, também possuem lastros neoconservadores e idealistas (SANTOS & SANTOS, 2010, p. 119).

É implantado um ministério específico para a assistência, o MDS, que dá um caráter estrutural a essa política, antes acoplada em outros ministérios. Uma nova Política Nacional é definida com novos programas e serviços; uma nova forma de gestão começa a ser implementada a partir do SUAS etc.

Segundo Behring (2010), houve uma espécie de choque de gestão e regulação na área da assistência social, após mudanças substantivas realizadas pelo Governo Federal na equipe que conduzia a assistência no país a partir do MDS. Foi nessa área que se deram as principais mudanças na seguridade social.

A política pública de assistência social começa a ser reconhecida como responsabilidade estatal e direito social. A função de dever do Estado prevista na legislação passa então a ser disseminada na sociedade. O Estado passa a gerir a Política de Assistência Social seguindo as diretrizes que estão inscritas em lei sem, no entanto, desfazer o compromisso com o mercado financeiro e com a sustentação de uma política econômica global, compromisso assumido pelo Governo Lula, numa espécie de continuísmo ao legado de FHC (BEHRING, 2010, p. 163).

Este continuísmo pode se verificado na alocação de recursos para essa área, que apesar de um relativo crescimento, não foi capaz de possibilitar uma consolidação efetiva da assistência social, uma vez que o crescimento dos recursos se dá para os programas de transferência de renda, ficando o SUAS a mercê de poucos recursos.

O Governo do Presidente Lula se dá num contexto diferente daquele da década de 1990. Nos anos 2000, os Organismos Internacionais defensores do neoliberalismo, não veem na prática os avanços prometidos e lança mão de uma nova estratégia para recompor os ganhos do capital, que vai perpassar por uma nova configuração dos Estados Nacionais.

O relatório do Banco Mundial do ano 2000-2001 destaca a pobreza como um estado de privação acentuada de bem-estar e pode ser maior ou menor de acordo com o grau de vulnerabilidade do indivíduo ou família, que tem como causa a falta de renda e de recursos para atender suas necessidades básicas; a falta de voz e de poder nas instituições estatais e na sociedade e, a vulnerabilidade a choques adversos, combinada com a incapacidade de enfrentá-los (SANTOS et al, 2008, p. 34-35).

O Relatório propõe estratégias recomendando que o combate à pobreza deva ser feito a partir de ações em três áreas que possibilitem promover oportunidades, facilitar a participação e aumentar a segurança dos indivíduos. É a partir dessa nova orientação dos Organismos Internacionais que o Governo Lula começa o seu mandato o que abre espaço para a consolidação da LOAS, ou seja, “dentro do padrão requerido pela ordem econômica mundial” (SANTOS et al, 2008, p. 32).

A assistência social passa a adquirir centralidade diante desse reordenamento da proteção social, almejando várias conquistas. A criação do sistema único foi uma das principais inovações no decorrer da constituição da assistência enquanto política, que vem

reforçar essa política como dever do Estado e não apenas de governo. É uma conquista que vai demandar lutas intensas para se concretizar efetivamente e não se tornar apenas mais um instrumento legal normativo expresso em lei.

E como política de Estado cabe a este o dever de prover as condições necessárias para o desenvolvimento da assistência social como política pública que garanta direitos, retirando-a do manto da caridade, da benemerência e da filantropia, permeada por ações fragmentadas e descontínuas. O Estado é o responsável pela formulação de políticas públicas e o garantidor nato do cumprimento dos direitos previstos nelas. Nesse sentido tem responsabilidade na garantia de articulação desta política junto às demais políticas sociais do país.

Porém essa primazia, conforme vimos anteriormente, expressa as relações de forças presentes no seu interior ou fora dele, que perpassa as orientações do grande capital e dos organismos financeiros internacionais. Não foi atoa que o governo Lula pode propor certos avanços no que diz respeito à política de assistência social no país, ao lado de tensões econômicas e desestruturação do aparelho estatal implementado pela ofensiva neoliberal.

Ao tempo que aponta constitucionalmente para o reconhecimento de direitos, por outro, se insere num contexto de ajustamento a essa nova ordem capitalista internacional. São contradições inerentes a função ou “refuncionalização do estado” em seu período imperialista em que seu objetivo central está voltado para assegurar os superlucros do capital (NETO & BRAZ, 2007, p. 203).

Nesse sentido pensar a gestão da política de assistência social como uma política de responsabilidade estatal prescinde de uma análise mais atenta as funções e configurações assumidas pelo Estado no contexto atual do capital, considerando a atual conjuntura política, social e econômica em que se inserem compreendendo os limites e constrangimentos de ordem estrutural, que comprometem a sua efetividade. Apesar de todos os esforços e avanços, ainda permanece um abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a sua efetiva afirmação.

2.2 – Intersetorialidade: estratégia de gestão

O termo intersectorialidade tem sido usado constantemente pelos mais diferentes segmentos sociais como possibilidade de inovação do tradicional modelo de gestão social. A moderna gestão social tem na intersectorialidade um dos seus pilares mais importantes, ao lado da descentralização e da participação social, pois traz a noção de articulação e integralidade, práticas ausentes nas relações entre políticas públicas no país.

A intersectorialidade no campo das políticas públicas vem sendo gradativamente valorizada como forma de garantir efetividade e eficácia diante da ineficiência assumida pelas práticas setorializadas no campo da burocracia estatal. A intersectorialidade passa a ser um dos requisitos importantes para as políticas que de fato visam alcançar objetivos eficientes em torno da resolução das demandas da população.

Essa ideia de trazer a intersectorialidade para o campo das políticas vem desde o período da transição democrática, quando é colocada na agenda de questionamentos em torno das políticas públicas, uma série de debates em torno de temas que tratam da necessidade de construir uma nova institucionalidade pública para as políticas sociais, com destaque para os desafios relativos à formulação e implementação de políticas e programas sociais (SENNA et al, 2007, p. 88).

A noção de intersectorialidade ganha destaque no cenário brasileiro com o advento da Constituição Federal de 1988, quando há no país uma verdadeira transformação nas relações socioinstitucionais na gestão das políticas públicas, as quais são impulsionadas a modificar seus processos de formular e operacionalizar suas estratégias e ações. A proposta é de inovar tanto na formulação e implementação dos serviços públicos quanto às estratégias capazes de provocar melhores resultados e maiores impactos sobre a pobreza e desigualdade social no país.

Um novo modelo de gestão passa a ser defendido para os serviços públicos, num contexto de democratização, participação e descentralização, que passam a fazer parte da realidade do país. Novas propostas são formuladas com vistas a possibilitar um novo arranjo na gestão das políticas públicas por meio da articulação entre instituições governamentais e entre essas e a sociedade civil.

Nesse percurso a intersectorialidade passou a ser apontada como possibilidade efetiva de construir uma nova dinâmica no campo das políticas sociais diante do fracasso de ações setorializadas e pontuais, num contexto de complexidade dos problemas sociais, que passa a exigir uma atenção maior que não se esgote no âmbito de uma única política social, mas que possa atravessar todas as políticas públicas, num esforço conjunto. É levantada então, a proposta de articulação entre políticas e programas sociais, criando a possibilidade de em tese, romper com a fragmentação histórica das políticas sociais brasileiras.

A intersectorialidade torna-se então uma forma de gestão que vem favorecer a articulação entre as políticas setoriais, uma vez que elas por si só não solucionam tudo e, necessitam se comunicar com as demais políticas para identificar as necessidades da população e as resoluções que podem oferecer (NASCIMENTO, 2010, p. 99). A prática intersectorial deve, no entanto, complementar as práticas setoriais no sentido de propiciar uma alternativa eficaz de resolução das demandas da população. Nesse sentido “as políticas intersectoriais não devem ser antagônicas ou substitutivas da setorialidade” (SPOSATI, 2006 *apud* NASCIMENTO, 2010, p. 100).

A intersectorialidade tem passado de um simples conceito para ser uma prática social que vem sendo construída a partir da insatisfação de pelo menos dois campos da modernidade: o campo filosófico e o campo da prática. No campo da filosofia estaria sendo questionado o lugar e a possibilidade de ação que o mundo confere as pessoas, numa busca pelo resgate da subjetividade, de ser sujeito e solidário. Já no campo da prática ocorre uma insatisfação com a capacidade de resposta que a organização tradicional, setorial tem dado aos problemas complexos de nosso tempo. Há uma crítica a fragmentação produzida pela racionalidade científica. (JAPIASSU, 1996 *apud* GROSSI & GUILAMELON, 2006, p. 5).

A lógica intersectorial tem seu respaldo na prática, no enfrentamento de problemas reais e não se constitui como um processo espontâneo, mas é um processo organizado e coletivo que depende de uma ação deliberada, que pressupõe respeito à diversidade e as particularidades dos setores e de cada participante.

A intersectorialidade para Junqueira (2004, p. 27) pode ser apreendida como um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos, que deve resultar em uma gestão integrada, capaz de responder com eficácia à solução dos problemas da população, saindo,

entretanto, do âmbito da necessidade para o da liberdade. Nessa perspectiva a prática intersetorial vai além do imediato e busca ver o sujeito em sua integralidade, não apenas como ser isolado e fragmentado.

Seguindo essa lógica, Junqueira (idem, ibidem), define intersetorialidade como “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento social”. Para o autor a prática intersetorial constitui uma nova lógica para a gestão de políticas sociais, pois permite se bem aplicada, a superação da fragmentação entre as políticas e consequentemente uma melhor qualidade de vida para os sujeitos usuários.

Pinheiro (2007, p. 4) relaciona o conceito de intersetorialidade, no campo das políticas públicas, à ideia de interdisciplinaridade das ciências humanas. Para esta autora a intersetorialidade representa o diálogo entre saberes, poderes, vontades e sujeitos de setores sociais diversos para enfrentar problemas complexos.

Com base no exposto Monnerat (2009, p. 43) sinaliza que a direção posta é a de buscar no paradigma da interdisciplinaridade uma análise global dos problemas e na estratégia de gestão intersetorial a promoção de práticas sociais mais eficazes em relação à questão social atual.

Inojosa (2001, p. 103), afirma que intersetorialidade ou transetorialidade, dois termos encontrados na literatura com o mesmo sentido, é uma expressão, no campo das políticas públicas e das organizações, derivada da transdisciplinaridade, cujas raízes se encontram na teoria da complexidade. Essa teoria visa a compreensão da diversidade, visando superar a fragmentação do conhecimento e das clausuras setoriais que não dão conta de enxergar a diversidade.

Para Inojosa (idem, ibidem), a intersetorialidade é a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos, pois a vida está tecida em conjunto e as necessidades e expectativas das pessoas e dos grupos sociais são integradas. Desta forma mais do que aproximação de saberes isolados a intersetorialidade exige uma nova maneira de pensar a realidade e o ser humano.

Decerto, não é a conjunção de várias ações de secretarias e organizações da sociedade civil que irá configurar a intersetorialidade, mas, é o objetivo e a estratégia comum que define essa articulação. É a noção de complementariedade e responsabilidade que tem de surgir no âmago da gestão pública.

A busca por uma gestão intersetorial passa a ser defendida por vários setores da sociedade e recentemente vem sendo tratado de forma mais concreta passando a compor o escopo de várias políticas e programas sociais, ocupando lugar de destaque na agenda central do Governo Federal, tendo em vista superar a fragmentação da intervenção do Estado na área social.

Mas realizar um projeto que prime pela prática intersetorial nas políticas sociais não é tarefa fácil e demanda mudanças de práticas, culturas, padrões e valores que nem sempre são bem aceitos pelos gestores, sobretudo, numa realidade em que a fragmentação e a sobreposição de ações e, o usufruto dos recursos públicos para fins privados são reinantes.

Há questões para o avanço da gestão da política pública, mas também há as dificuldades que as políticas setoriais possuem no processo intersetorial, isto por conta da própria cultura, dificuldades político-partidárias e outras questões que vão incidir sobre a execução das políticas, já que vão se defrontar interesses e mecanismos lobistas para a sua existência e importância (NASCIMENTO, 2010, p. 102).

A construção da intersetorialidade passa, sobretudo, pela assimilação da complexidade dos problemas sociais que não depende exclusivamente de uma única ação, mas que perpassa diversos setores. A construção de um objeto de intervenção comum aos diferentes setores do Estado seria um primeiro passo para a intersetorialidade, tendo como requisito a junção de diversos acúmulos setoriais na tentativa de resolução das demandas sociais.

A intersetorialidade tem sido destacada como fator importante para a qualidade de vida da população, onde a busca pela melhoria da qualidade de vida da população passaria pela exigência de ações integradas e articuladas entre as políticas setoriais.

A melhoria na qualidade dos serviços e equipamentos sociais básicos provocaria uma acentuada mudança na qualidade de vida da população. Isso requer a participação de vários setores de forma complementar e articulados entre si de modo a favorecer a

resolução das demandas da população, a medida que o indivíduo fosse visto em sua integralidade e não como um ser isolado e desconexo do contexto social em que vive.

Sobre isso Junqueira (2004, p. 27) destaca que:

A qualidade de vida demanda uma visão integrada dos problemas sociais. A ação intersetorial surge como nova possibilidade para resolver esses problemas que incidem sobre uma população que ocupa determinado território. Essa é uma perspectiva importante porque aponta para uma visão integrada dos problemas sociais e de suas soluções. Com isso, busca-se otimizar os recursos escassos procurando soluções integradas, pois a complexidade da realidade social exige um olhar que não se esgota no âmbito de uma única política.

A intersectorialidade então engloba a ideia de integração, de território, equidade e direitos sociais, que considera o sujeito em sua totalidade, numa visão geral do problema social e, onde ele se manifesta numa visão de que esse problema social não pode ser solucionado por políticas e ações fragmentadas e desconexas. Nessa perspectiva é preciso considerar o território da cidade como locus primordial para a ação intersectorial, pois é nele que se manifestam os problemas sociais.

Para Koga (2003 *apud* NASCIMENTO, 2010, p. 100), a intersectorialidade representa um caminho de perspectivas para as políticas públicas, a fim de articular as políticas sociais, econômicas e urbanas, de forma a atuarem juntos nos mesmos territórios prioritários da cidade. Essa autora destaca o território como campo fundamental da intervenção por meio da intersectorialidade.

A intersectorialidade busca trazer uma nova maneira de perceber, compreender e agir em torno dos problemas que se apresentam cotidianamente na sociedade; busca uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços, para garantir que esses problemas sejam ao menos minimizados. Isso pressupõe uma mudança cultural na forma de gestão das políticas públicas.

A tentativa de implementar uma lógica intersectorial tem sido a tônica do momento, defendida por aqueles que acreditam num novo jeito de governar, mas é um processo perpassado por resistência políticas, sobretudo, de parcelas cujos interesses são particularistas.

Embora defendida por muitos, a prática de uma ação intersetorial entre as políticas sociais não tem sido concretizada na realidade. Muito se tem falado sobre a importância dessa lógica, mas pouco se tem feito no sentido de trazê-la para a realidade social. O que temos observado são iniciativas pífias de algumas organizações da sociedade civil que buscam em suas reuniões aglutinar o máximo possível de representações de instituições no sentido de angariar recursos para seus eventos.

Mas como diz Junqueira (2004, p. 27) “a intersetorialidade é um processo de aprendizagem e de determinação dos sujeitos” e que, portanto se encontra no caminho certo das discussões para que um dia se torne uma prática trivial de uma gestão integrada entre as políticas públicas, capaz de responder as demandas da população de um território.

2.3 - Intersetorialidade como mecanismo de gestão no contexto do SUAS

O Sistema Único de Assistência Social tem se configurado como uma estratégia de construção de um sistema de proteção social no âmbito da política de assistência social, reafirmando-a como política pública de direitos.

O SUAS representa um novo instrumento de gestão da política de assistência social como um sistema não-contributivo, descentralizado e participativo no campo da proteção social brasileira. Em seu desenho operativo esse sistema contempla uma rede de serviços, ações e benefícios de diferentes complexidades, que devem ser orientados por uma ação intersetorial e transversal interna e externa, para promover uma atenção qualificada aos seus usuários.

Desenvolver uma ação mais qualificada e eficiente vai exigir desse sistema uma articulação com as demais políticas sociais implementadas pelo Estado, assim como, com as instituições e organizações sociais da sociedade civil, tendo em vista que, a complexidade dos problemas sociais que lhe atravessam perpassa pelo escopo de outras políticas públicas. É nesse momento que passa a exigir ações intersetoriais e transversais.

Mas não é apenas pela complexidade dos problemas sociais presentes em nossa realidade que exige uma ação articulada por parte do SUAS. Enquanto sistema da política de assistência social, o SUAS passa a compor o campo da Seguridade Social, pois essa

política compõe o tripé da Seguridade em nosso país que pressupõe pela sua formação a articulação entre as políticas sociais, principalmente das que lhe compõem. O SUAS reitera os princípios da PNAS e da LOAS, numa perspectiva de articulação com as demais políticas para garantir seu caráter de proteção social.

A proteção social brasileira expressa pela Seguridade Social envolve a proteção ao indivíduo a partir dos direitos providos pelo Estado e desde sua formulação possui íntima relação com a lógica que permeia a noção de transversalidade e intersetorialidade. Todavia, essa proposta não se concretizou, tendo em vista o contexto contraditório que se espalhou após a CF de 1988, em que há o desmantelamento dos preceitos constitucionais em prol do projeto neoliberal.

A articulação entre as três políticas bases da Seguridade Social parece não ter dado resultado significativo em meio à conjuntura de ruptura de direitos e corte nos gastos públicos. Cada política seguiu isolada em sua atuação prática, mas com laços de proximidade em sua formulação.

Após vários anos a assistência social passa a ser destacada como política social e com ela vem a construção do SUAS, após muitas lutas e persistência, ferramenta que vem efetivá-la em todo o território nacional.

O SUAS vem definir e organizar os elementos de execução da política de assistência social possibilitando a normatização nos padrões dos serviços, qualidade no atendimento, padronização de nomenclaturas dos serviços e organização de uma rede socioassistencial. Vem acompanhado por vários eixos estruturantes dentre eles a descentralização e a territorialização, que são essenciais a intersetorialidade.

A intersetorialidade também se constitui com um dos elementos fundamentais do SUAS e está presente em seu texto como um dos seus objetivos na busca pela articulação com outras políticas sociais, particularmente, as políticas de saúde, educação, cultura, esporte, emprego, habitação, entre outras, para que as ações não seja fragmentadas e se mantenha o acesso e a qualidade dos serviços para todas as famílias e indivíduos (PNAS, 2004 p. 42). A descentralização, territorialização e intersetorialidade tornam-se pressupostos de implementação da política de assistência social.

A intersetorialidade e, em menor proporção a transversalidade, passam a ser difundidas como alternativa a uma gestão desarticulada que acompanha as políticas sociais e, que persiste após os avanços constitucionais. A primeira pode ser entendida como a capacidade de perpassar diversas realidades, segmentos, dimensões e setores, de forma a abranger a complexidade real dos problemas sociais (PINHEIRO, 2007, p.4). A segunda, enquanto estratégia de construção de interfaces entre setores e instituições governamentais (e não governamentais), visando o enfrentamento de problemas sociais complexos que ultrapassem a alçada de um só setor de governo ou área de política pública (MONNERAT & SOUZA, 2011, p. 42).

A intersetorialidade e a transversalidade são alternativas de gestão pública parceiras, que muitas vezes se confundem, devido à proximidade entre elas, não dá para se pensar o intersetorial sem pensar a transversalidade entre as políticas. Ambas estão juntas numa mesma proposta de gestão que visa superar a fragmentação e alienação das ações setorializadas e de políticas desconexas com a complexidade dos problemas sociais.

A descentralização e o território são elementos que acompanham o SUAS e que são inerentes a ação intersetorial. A descentralização desloca o poder para níveis locais, para instâncias passíveis da participação da população, traz para os municípios, a possibilidade de gerir as políticas sociais como forma de garantir os direitos de cidadania, com um acesso a serviços de qualidade e resolutivos (INOSOJA, JUNQUEIRA & KOMATSU, 1997, p. 17). Se as decisões são tomadas no nível local ficariam em tese, mais fácil de ter uma articulação entre as políticas sociais. É o município que organiza os serviços públicos locais e, portanto ao provimento de serviços que dizem respeito à qualidade de vida de sua população.

Existe uma forte aproximação entre descentralização e a intersetorialidade à medida que, o primeiro busca a transferência do poder de decisão para as instâncias mais próximas e permeáveis à influência dos cidadãos e, o segundo diz respeito ao atendimento das necessidades e expectativas desses mesmos cidadãos de forma sinérgica e integrada (INOSOJA, JUNQUEIRA & KOMATSU, 1997, p. 24). A articulação de ambos tem constituído uma nova forma de gestão das políticas públicas.

A proximidade que se experimenta na cidade das dificuldades de operacionalização das políticas públicas, das suas carências

administrativas, materiais e financeiras, assim como das condições de participação dos espaços de discussão e de gestão dessas mesmas políticas potencializam a cidade como território privilegiado dos processos de descentralização e das práticas de intersetorialidade (ALMEIDA, 2010, p. 109).

É no território que se verifica e manifesta os problemas sociais e, é nesse espaço que as ações intersetoriais podem ser formuladas através de uma gestão compartilhada onde as redes de serviços podem ser formadas.

A operacionalização do SUAS segue essa dinâmica da formação de redes sociais, com base no território, como um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política. O território torna-se a base de organização do SUAS. É onde os serviços são ofertados de acordo com a realidade local.

A noção de território tem forte articulação com a intersetorialidade, pois a determinação de uma área comum para todas as ações das diferentes políticas setoriais é condição essencial para promover a intersetorialidade, uma vez que, as políticas tendem a determinar uma área geográfica de atuação que fragmenta o espaço, numa espécie de disputa por território por algumas políticas, o que configura um dos obstáculos à ação intersetorial (MONNERAT, 2009, p. 46).

O princípio da territorialização dos serviços e benefícios da assistência social representa uma mudança importante que precisa ser bem apropriada. A partir do momento em que os serviços são desenvolvidos próximo da população, podem antecipar respostas as suas necessidades e facilitar o acesso. Portanto, precisam ser organizados a partir do conhecimento do território, de seus recursos, de suas demandas, de sua população.

O conhecimento do território implica na possibilidade de articulação com a rede local, a partir do conhecimento das organizações sociais que existem no local, como também, dos serviços públicos ofertados por outras políticas sociais. O território além de ser o lugar onde os problemas aparecem, pode ser o lugar da articulação em rede em prol da resolutividade dos problemas.

O SUAS destaca a importância de se trabalhar em rede. Porém essa proposta não é nova, a novidade está na utilização deste instrumento na gestão dos serviços sociais locais; é trazer para o território a possibilidade de articular uma rede socioassistencial.

A proliferação de redes de gestão é explicada por uma multiplicidade de fatores que incidem, simultaneamente, conformando uma nova realidade administrativa [...]. Por outro lado, as transformações recentes no papel do estado e em suas relações com a sociedade, impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas descentralizadas e modalidades inovadoras de parcerias entre estatais e organizações empresariais e sociais (TEIXEIRA, 2002, p. 01).

Os limites estruturais presentes na sociedade brasileira, como pobreza, desigualdade e desemprego, potencializados pelas inflexões neoliberais, necessitam de uma abordagem transversal/intersectorial, através de uma rede de proteção social, uma rede que não exista apenas no papel, mas que de fato funcione. A intersectorialidade emerge como alternativa aos padrões tradicionais de enfrentamento dos problemas sociais que pelas próprias condições econômicas e políticas se tornaram mais complexos, revelando a ineficácia dos modelos setorializados. Intervir em rede requer vínculos horizontais, de interdependência e de complementariedade entre as instituições que integram uma mesma rede.

A intersectorialidade passa então a estar presente na pauta de discussão de diversas políticas sociais, como proposta de superar a então fragmentação e desarticulação que faz parte da trajetória dessas políticas no país e, no caso da assistência social a intenção não é diferente.

É nesse esforço que pretendemos abordar a lógica da intersectorialidade no contexto do SUAS, uma vez que, acreditamos que é pela via da integração entre as políticas que se vislumbra a possibilidade de responder a complexidade das demandas sociais contemporâneas.

Vale ressaltar que a tentativa de promover ações intersectoriais no campo da assistência social não é uma novidade. Há registros de que na década de 1940, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) já realizava parcerias com organizações filantrópicas e comunitárias diversas, porém de forma fragmentada e paliativa (SILVA 2007 *apud* MONNERAT, 2009, p. 51). Mas é com a inserção do SUAS que essa prática adquire novos contornos com a criação de uma rede de serviços que precisa estar articulada entre si e com as organizações da sociedade civil.

A possibilidade de políticas sociais universais de provisão de bens e serviços ao lado de práticas redistributivas, pode ser uma das estratégias para a redução dos níveis de desigualdade presenciados no país e, principalmente de garantia do direito de cidadania. Mas para isso tem-se o desafio de garantir as condições necessárias para sua implementação, como recursos, alteração no padrão de financiamento e condições institucionais e de gestão, capaz de proporcionar maior eficiência dos gastos e efetividade das ações públicas (BRONZO, 2010 p, 123).

Do ponto de vista da assistência social, área historicamente marcada pelo descompromisso de governos, pode contar atualmente com o SUAS, que tem o objetivo de organizar as ações dessa política em todo o território nacional de forma compartilhada. Esse sistema provocou um redimensionamento significativo no âmbito da assistência social ao propor uma nova forma de gestão e regulação na área através da padronização dos serviços, da definição de níveis de gestão e da responsabilidade entre os três entes federados.

Na perspectiva de alterar o histórico quadro de fragmentação e descoordenação tradicionalmente presente nesse campo, o SUAS tem a missão de por em prática os preceitos da LOAS. Nesse sentido faz-se preciso considerar o desenvolvimento de uma gestão integrada sob a lógica da intersetorialidade. A própria LOAS ao definir a assistência social destaca o seu caráter integral ao afirmar que a mesma deve ser realizada a partir de um conjunto de ações integradas de iniciativas públicas e da sociedade para garantir o atendimento às demandas multifacetadas dos seus usuários, que exigem respostas que extrapolam a repartição setorial. Porém é com o SUAS que a tônica da intersetorialidade ganha força na assistência social.

O SUAS traz a perspectiva da intersetorialidade em seus mais diversos cadernos de orientações e manuais técnicos formulados para subsidiar os serviços e programas sociais em seus atendimentos diários. A ideia da articulação acompanha todos os seus direcionamentos o que demonstra a importância desse elemento para sua prática.

A ação intersetorial é um dos objetivos e princípios básicos para a efetivação da PNAS e mais precisamente do SUAS, através das modalidades de proteção social afiançadas pelo sistema. Nelas está bem definida a perspectiva de integração tanto interna como externa entre setores.

A presença da proposta da intersectorialidade está presentes em alguns dos princípios organizativos desse sistema, que define inclusive uma articulação intersectorial entre o SUAS e outros sistemas existentes, a exemplo do Sistema Único de Saúde, Sistema Nacional de Previdência Social, o Sistema Nacional e Estadual de Justiça, e o Sistema Educacional. A articulação entre esses sistemas é fundamental para a intersectorialidade entre as políticas que os desenvolve, buscando ultrapassar os recortes setoriais presentes na assistência e demais políticas sociais.

O elemento intersectorialidade tornou-se então um dos principais pressupostos para a efetivação dessa política. LOPES (2009, p. 82) o coloca como um dos elementos que interferem e incidem na realização dessa nova proposta. A intersectorialidade passa a ser um dos componentes fundamentais para a realização da assistência social no Brasil.

Todos os seus programas, projetos e serviços são pensados nessa perspectiva no sentido de garantir que o usuário seja visto em sua integralidade. A articulação intersectorial, deve ser concretizada dentro da própria política de Assistência Social, com a integração de programas, benefícios e serviços de prestação continuada; e com a articulação com as políticas que compõe a Seguridade e as demais políticas setoriais.

Outro elemento que pode favorecer a intersectorialidade no SUAS são as iniciativas de participação popular. Com isso, pode proporcionar a efetivação de espaços plurais e contraditórios em que coabitam diferentes projetos societários. E, como qualquer espaço de disputa, podem possibilitar avanços nas políticas públicas, colocando em pauta as necessárias articulações intersectoriais.

Manter canais de diálogo com a população do território é importante para a prática intersectorial no âmbito do SUAS pois permite conhecer as verdadeiras demandas dos usuários, fortalecendo sua participação construtor dessa política. Trata-se de conhecer a realidade local na ótica de seus sujeitos construtores.

Mas como implementar uma prática interligada? Como gerar estratégias de articulação e de gestão que viabilizem abordagens intersectoriais? Esse é o grande desafio posto no dia a dia para a gestão do SUAS, que tem a missão de alterar os históricos problemas de fragmentação e descoordenação que tradicionalmente se apresentam neste campo.

A intersetorialidade deve expressar a articulação entre as políticas públicas, por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas à proteção básica ou especial e ao enfrentamento das desigualdades sociais identificadas nas distintas áreas. Supõe a implementação programas e serviços integrados e a superação da fragmentação da atenção pública às necessidades sociais da população. Envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns (COUTO et al, 2010, p. 39).

A articulação endógena e com outras políticas indicam que as ações públicas devem ser diversificadas e integradas para o enfrentamento das expressões da questão social. Neste sentido, ultrapassa a dimensão específica de cada setor ou política, ampliando a possibilidade de atender de fato as demandas dos cidadãos que dela utilizam.

A proposta de planejamento e intervenções em conjunto, fóruns, câmaras setoriais, grupos, reuniões integradas etc., são propostas que vem sendo desenvolvidas em algumas regiões e, que vem dando certo. Porém cabe salientar que a prática intersetorial ultrapassa os laços de amizade e favores, ou de cooperação entre gestores de diferentes secretarias em razão de afinidades político-partidárias; essa, aliás, é uma prática repudiada pela vertente de ruptura da assistência social atual.

É possível integrar as diversas políticas públicas para atingir um objetivo comum. No Sistema Único da Assistência Social, já estão postas as bases legais sob a qual se pode inaugurar um novo modelo de construção e implementação de política pública, com vista a uma prática intersetorial.

Mas os desafios são imensos. É preciso antes de tudo romper com uma série de valores conservadores que dão origem aos formatos organizacionais predominantes, até então, nas instituições. Envolve cooperação e parceria interna e externa na busca pelo mesmo objetivo.

Hoje, podem-se ver alguns esforços para que isso aconteça. Se analisarmos, por exemplo, o programa Bolsa Família a partir da assistência social, pode-se observar que o programa foi pensado de maneira intersetorial atravessando a realidade de várias políticas públicas como saúde e educação. No próximo item trataremos de apresentar a relação de alguns programas sociais com a lógica transversal/intersetorial.

Uma compreensão intersetorial das políticas sociais permite aos gestores perceberem de maneira integrada os problemas sociais e ao mesmo tempo identificar soluções adequadas a sua realidade social. No âmbito do SUAS essa necessidade se faz urgente diante do legado histórico da assistência. Mas para isso se faz necessário uma mudança efetiva no âmbito das organizações: mudanças de valores e de cultura. Uma modalidade de gestão integrada passa a exigir um novo modo de agir, que vão além das práticas rotineiras e burocráticas presentes nas organizações públicas.

Mudar valores e costumes numa sociedade onde a fragmentação e o individualismo são exacerbados não é tarefa fácil. A vida contemporânea tem sido palco de várias transformações sociais a partir das racionalidades que decorrem das disputas dos projetos societários vigente. Tais transformações tem representado nos últimos anos a soberania do bloco dominante capitalista, que tem inferido à dinâmica social suas vontades. Por essa razão compreendemos que se a transversalidade e a intersetorialidade não pode ser pensada fora desse cenário, não está exclusivamente a mercê do mesmo, pois as disputas em vigor ganham desdobramentos específicos em cada realidade local (ALMEIDA, 2010).

A intersetorialidade não deve ser entendida como uma iniciativa isolada do nível local. Porém, não pode ser resumida a uma prática regionalizada, ou apenas a simples articulação de serviços e programas. A implantação da intersetorialidade requer grande esforço político de negociação de interesses e alcance de consensos políticos. Por isso, há que se pensar em mudanças de médio e longo prazo porque, acima de tudo, são reformas relativas à cultura organizacional da administração pública que deve ocorrer nos três níveis de governo (MONNERAT, 2009, p. 44).

Como sabemos, as políticas públicas são tradicionalmente marcadas por uma gestão setorizada (saúde, trabalho, segurança, assistência social, educação etc.) burocrática, onde cada qual cuida de sua especificidade, sem contanto, perceber os enlaces entre elas. Esse é um legado que precisa ser desconstruído, pois nesse modelo as ações voltadas para um mesmo público acabam gerando processos paralelos e fragmentados, resultando em desperdícios de recursos e ineficácia na ação.

No âmbito da assistência social, esse modelo tradicional está tendencioso ao fracasso, tendo em vista que essa política trata de problemas sociais multidimensionais e como o próprio nome diz, atravessa as várias dimensões das outras políticas públicas e

nesse sentido não pode ser desenvolvida numa lógica meramente setorializada. É nessa perspectiva de evitar sobreposições e desorganização nas ações da assistência social que foi pensado o SUAS.

Não estamos aqui negando a forma setorializada de organização das políticas e sim, a forma como esta setorialização vem sendo praticada, de forma isolada e desconexa com os demais setores internos da própria política, como os setores externos.

No âmbito das políticas públicas voltadas ao enfrentamento da pobreza há o entendimento de que a gestão segmentada e setorializada não responde da forma adequada aos desafios atuais, sendo necessário incorporar elementos transversais ou intersetoriais às políticas sociais de forma a permitir uma atuação mais integrada e eficaz (CURRALERO & ALONSO, 2011, p. 7).

Uma gestão com base em elementos transversais não visa substituir as estruturas setoriais, mas sim introduzir uma nova dinâmica que permita a interação entre setores e políticas sociais. Não é mais possível tratar os problemas sociais, sobretudo a pobreza, de forma isolada. Seu enfrentamento, por exemplo, demanda ações de outras áreas ou setores, que precisam estar abertos para essa integração de unidades.

O SUAS ao pleitear a busca pela intersetorialidade em seu escopo assume uma tarefa delicada e desafiadora de invocar as demais políticas a assumirem seu papel intersetorial diante dos problemas sociais. Mas construir essa não é uma prerrogativa apenas desse sistema, é uma tarefa inerente a todos aqueles que de fato vislumbram uma melhor qualidade de vida para a população usuária de seus serviços.

2.4 – Atuação intersetorial nos programas sociais: a proposta do PBF e do PETI

Atuação transversal nos programas e projetos sociais mais do que uma projeção tem se tornado uma realidade no contexto atual da política de assistência social. No plano formal essa política já definiu a integralidade e articulação como princípio a ser seguido nos diversos serviços e programas implementados em seu âmbito institucional. No plano operativo, já vislumbramos alguns elementos que traduzem a possibilidade de uma ação intersetorial entre as políticas sociais. No seguir das linhas, buscaremos trazer alguns

exemplos de programas sociais que vem atuando numa orientação transversal, destacando seus limites e possibilidades.

A possibilidade de se pensar um programa ou serviço de forma integral e articulada, mas do que um modismo representa um salto de qualidade na efetivação das políticas públicas, uma vez que, já ficou mais do que comprovado que os problemas sociais existentes na contemporaneidade são reflexos de fatores multicausais e, que sendo assim, não está alçada na especificidade de nenhuma política social isolada. Sendo assim, vai demandar uma ação conjunta e articulada na tentativa de dar-lhes resolutividade. Nesse sentido as ações precisam ser intersetoriais.

Essa perspectiva tem sido a tônica do momento nos mais variados discursos e falas de estudiosos, profissionais e gestores de políticas sociais atentos com a conjuntura do momento. A lógica intersetorial ganha destaque e passa a ser defendida por vários segmentos como possível alternativa para uma gestão eficaz.

A LOAS desde sua formulação já preconizava em seu artigo primeiro que a realização da assistência social deveria se dar através de um conjunto de ações integradas de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento as necessidades básicas dos cidadãos que dela necessitam. No artigo segundo, destaca a integração as demais políticas setoriais, para o enfrentamento a pobreza, ou seja, preconiza a necessidade de intersetorialidade com as demais políticas uma vez que, o enfrentamento da pobreza não é uma responsabilidade única da política.

Neste sentido, a Política de Assistência Social 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.

Ao defender essa premissa essa política afirma que a forma como vem sendo geridas as políticas sociais no país, sob a lógica da desarticulação e fragmentação, não dão conta da totalidade complexa da realidade social. Trabalhar desta maneira gera fragmentação da atenção à população usuária das políticas sociais; bem como a fragilização deste usuário, que acaba não sendo atendido conforme a sua necessidade

(TORRES & RAMIRES, 2011, p. 7). A intersetorialidade busca superar essa fragmentação, considerando o cidadão em sua totalidade.

Passando por um período desfavorável logo após sua consolidação, a LOAS não conseguiu efetivar de imediato essa orientação de integrar seus serviços e programas numa rede de serviços, continuando a existir paralelamente, ações fragmentadas e sobrepostas na contracorrente de suas determinações.

Essa realidade dá sinais de superação com a nova orientação do Governo Lula que começa a considerar a assistência social como política. Seguindo essa direção o Conselho Nacional de Assistência Social e o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome tem investido na (re) construção da política de assistência social com base na formulação de programas e serviços com desenho intersetorial, o que tem dado um novo sentido a esses programas e serviços, numa tentativa de romper com a sobreposição e fragmentação de suas ações.

Para isso é formulado o SUAS, sistema que representa uma nova forma de gestão ao definir uma rede de serviços social organizada, destinada a ofertar e operar os serviços, benefícios e programas previstos na política de forma integrada, sob a hierarquia dos níveis de proteção básica e especial definidos.

Sabe-se que a gestão interligada é bem mais consistente com a garantia de direitos do que uma gestão isolada. Porém, não podemos esquecer que outros elementos são necessários para uma gestão eficaz, como o orçamento definido, a estrutura, os recursos humanos etc. e, que são determinantes para uma ação intersetorial.

A ação intersetorial apresenta-se desde então, como princípio norteador para os programas sociais de assistência social no país (MONNERAT, 2009, p. 42). Nesta direção é necessário registrar alguns programas que vêm desenvolvendo uma prática intersetorial e transversal como também aqueles incentivam ações voltadas para a articulação intersetorial.

Um dos programas que incorpora a abordagem intersetorial como principal estratégia de ação é o Programa Bolsa Família (PBF). Este programa criado pelo governo federal em outubro de 2003 tem como objetivo enunciado instituir um programa nacional

de transferência condicionada de renda às famílias pobres, pautado notadamente na gestão descentralizada e intersetorial.

Inicialmente o PBF esteve vinculado diretamente ao gabinete da Presidência da República, mas com a reforma ministerial ocorrida em 2004 passou a fazer parte do recém criado MDS, sendo gerido pela Secretaria Nacional de Renda de Cidadania (SENARC). Além dessa secretaria passa a compor o MDS a Secretaria de Segurança Alimentar e Nutricional; Secretaria de Articulação Institucional; Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

O Programa Bolsa Família é um programa de transferência direta de renda com condicionalidades, que tem como foco famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza. O PBF destina-se a famílias em situação de extrema pobreza, com renda per capita de até R\$ 70,00 e as famílias em situação de pobreza com renda per capita de R\$ 70,01 a R\$ 140,00 de modo que o valor do benefício pode variar de R\$ 32,00 a R\$ 232,00.

Acompanhando a tendência mais geral do desenho dos programas de transferência de renda implantados a partir dos anos 1990, o PBF exige das famílias beneficiadas o cumprimento de uma agenda de compromissos – as chamadas condicionalidades – que se traduz na obrigatoriedade de inserção de crianças, adolescentes, gestantes e nutrizes em determinados programas de saúde e de crianças e adolescentes na escola e nos serviços complementares da assistência social.

Essas condicionalidades atravessam o escopo de três políticas públicas específicas: saúde, educação e assistência social, o que faz desse programa uma estratégia transversal de combate à pobreza no país.

Na saúde é feito o acompanhamento do calendário vacinal e do crescimento e desenvolvimento para crianças menores de 7 anos; pré-natal das gestantes e acompanhamento das nutrizes na faixa etária de 14 a 44 anos. Esse acompanhamento tem o intuito de propiciar um estímulo à vinculação das famílias aos serviços de saúde, contribuindo para a redução da desnutrição e da mortalidade materna e infantil.

Na educação é necessário a frequência escolar mínima de 85% para crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos e mínima de 75% para adolescentes entre 16 e 17 anos, o

acompanhamento das condicionalidades do PBF possibilita o monitoramento individual da frequência escolar de crianças e adolescentes beneficiárias contribuindo para a permanência e a progressão escolar.

Já na assistência é exigida a frequência mínima de 85% da carga horária relativa aos serviços socioeducativos para crianças e adolescentes de até 15 anos em risco ou retiradas do trabalho infantil. Quando essas condicionalidades não são cumpridas, as famílias beneficiárias podem ter o benefício bloqueado, suspenso ou até cancelado.

As informações do acompanhamento de condicionalidades são realizadas por meio do Sistema de Condicionalidades (SICON), que é um sistema acessível via internet aos três níveis de governo, responsável pela integração entre as informações do acompanhamento as condicionalidades na saúde, educação e assistência social. É a partir das informações coletadas no município que o SICON é alimentado produzindo dados sobre o desenvolvimento dessas políticas em relação ao programa nos municípios.

A presença de condicionalidades no desenho do Programa Bolsa Família prevê o acesso de direitos sociais básicos nas três políticas que o compõe (TORRES & RAMIRES, 2011). Mas também tem suscitado inúmeras indagações como: É justo exigir condicionalidades das famílias pobres? Essa inovação no desenho do Programas viola os princípios de cidadania? Em que medida as condicionalidades podem, favorecer a inserção das famílias pobres no circuito de acesso aos serviços sociais e contribuir para a construção de trajetórias de inclusão social? O acesso a “direitos sociais conquistados historicamente, como a saúde e a educação, por meio da obrigatoriedade, não estaria na contramão da cidadania”? (SANTOS, et al. 2008).

Essas são questões importantes que rondam a trajetória do Bolsa Família e que traduz vários posicionamentos divergentes entre os que defendem as condicionalidades como forma de propiciar às crianças e adolescentes alguns acessos que seus pais não tiveram, como forma de terem suas chances de uma vida melhor e, os que veem as condicionalidades como controle do Estado sobre os pobres. São questões importantes e polêmicas que precisam ser altamente estudadas, não cabendo nesse momento tecer considerações mais aprofundadas.

Deixando de lado esses questionamentos, o Programa Bolsa Família ao unificar os vários programas de transferência de renda que percorreram a década de 1990 provoca uma ruptura com a lógica fragmentada instituídas naqueles programas e se inscreve como “complemento ao sistema de proteção social existente” (MONNERAT, 2009, p. 54). De acordo com essa autora:

Do ponto de vista da concepção do PBF (programa nacional de transferência de renda) e de seu desenho operacional, a intersetorialidade seria o elo essencial de ligação com as políticas públicas, ressaltando que a presença de condicionalidade exige que as diferentes esferas de governo estabeleçam arranjos de coordenação intersetorial entre as áreas de assistência, educação e saúde, pelo menos (IDEM, IBIDEM).

A gestão do PBF está alicerçada em dois elementos, que se constituem ao mesmo tempo, fatores relevantes para os resultados do programa e desafios a ser continuamente enfrentados: a cooperação federativa e a intersetorialidade.

Assim a presença de condicionalidades no programa reflete a exigência por uma gestão intersetorial que vai depender de uma articulação entre políticas sociais distintas, contribuindo para uma gestão transversal. O Programa Bolsa Família nesse sentido depende do diálogo e articulação entre as políticas sociais e os entes federados, como mecanismo básico de gestão.

A cooperação federativa presente no PBF se dá na perspectiva de gestão compartilhada com estados e municípios, em que as responsabilidades dos estados e municípios são definidas e acordadas por meio de termo de adesão assinado junto ao MDS.

Nesse termo de adesão o gestor municipal deve responder que fica responsável pela interlocução com as instâncias de controle social do Programa; pela gestão e coordenação municipal do programa; pela articulação com os governos federal e estadual; e pela integração do PBF com as áreas de saúde, educação, assistência social e segurança alimentar, dentre outras.

O programa ainda pressupõe a existência de um Conselho Gestor do Programa Bolsa Família - CGPBF – definido pelo decreto 5.209/04, que propõe uma composição ampla que abarca os principais ministérios da área social, além do Planejamento e

Fazenda. A proposta é imprimir, desde o nível federal, um caráter intersetorial à gestão do Programa.

A portaria MDS 360/05, definiu que os Estados devam efetivar uma coordenação intersetorial do PBF, composta por representantes das áreas de saúde, educação, assistência social, entre outras, visando, principalmente, estabelecer articulação com o governo federal e municípios. Ou seja, os preceitos de uma gestão transversal estão respaldados nos preceitos normativos que regem o programa.

A intersetorialidade então passa a estar presente tanto na concepção como na gestão das condicionalidades e na articulação de oportunidades para o desenvolvimento de capacidades das famílias beneficiárias, na perspectiva da promoção social. Ainda pressupõe a interface entre os três níveis de governo.

Porém é no município que o programa é operacionalizado, cabendo a este a maior responsabilidade em promover as ações intersetoriais no âmbito local, pois é o município que vai acompanhar as condicionalidades, registrar as informações no sistema de acompanhamento, realizar visitas às famílias, fazer o cadastro no sistema etc. Portanto a função municipal é fundamental para estabelecer estratégias para atuação conjunta das áreas de saúde, educação e assistência social.

No caso do PBF, a comunicação e a coordenação entre as Secretarias Municipais de Assistência, Saúde e Educação mediante a elaboração de planejamento conjunto são fundamentais para que a implementação do Programa obtenha sucesso. Para tal, é necessária a concordância daqueles que detêm autoridade legal e dos demais atores relevantes na arena local, como os gestores e os agentes implementadores.

Como a diretriz do programa é pactuada em âmbito nacional, cabe ao gestor municipal articular e formar essas parcerias, rompendo com o legado de isolamento entre as secretarias de governo. Isso requer compromisso e entendimento por parte do gestor. Quando isso não ocorre pode-se observar dificuldades no acompanhamento das condicionalidades e, portanto, na promoção dos direitos dos usuários em ser acompanhados pelas demais políticas.

Este é um processo que exige, através de ampla negociação política, a neutralização de possíveis resistências ao Programa, ou seja, o desenvolvimento adequado do Programa depende do consentimento e cooperação de diversos atores localizados em diferentes arenas intergovernamentais e intersetoriais (MONNERAT, 2009, p. 79).

Mas essa articulação não pode ficar apenas na esfera do acompanhamento das condicionalidades do programa, é preciso romper barreiras e ir mais além. A comunicação e o diálogo precisam ser mais aprofundados entre essas políticas no intuito de firmar parcerias que abranjam os demais serviços.

O PBF articula ainda programas complementares, entendidos como ações que instrumentalizam ou permitem às famílias o desenvolvimento de capacidades, que podem apoiar a geração de renda e a inserção no mercado formal e mesmo informal de trabalho, possuindo papel fundamental para a efetiva superação da pobreza. Nesta dimensão do Programa todas as esferas de governo assumem o compromisso de convergir ações ou programas para as famílias beneficiárias do Bolsa Família, a partir de articulação intersetorial (CURRALERO et al, 2011, p. 13).

Nesse sentido abre-se espaço no âmbito local para articulação com as outras políticas, além daquelas determinantes, como também com as iniciativas da sociedade civil. Podem-se buscar parcerias com universidades e escolas técnicas no sentido de viabilizar cursos para as famílias na intenção de profissionalizá-las, cursos técnicos para os seus filhos, etc., ou seja, o programa não deve se esgotar na articulação entre três políticas, mas deve estar firmando articulações com outras políticas e projetos que existam no município.

O programa Bolsa Família constitui na atualidade um verdadeiro esforço da assistência social de garantir os mínimos sociais e implementar uma política intersetorial. Ao propor condicionalidades entre diversas políticas, esse programa as atravessa, apontando a necessidade de ações do poder público para reforçar o acesso aos direitos sociais básicos. Mas embora represente um avanço, esse programa enfrenta alguns desafios na sua realização intersetorial.

Curralero et al., (2011, p. 21) destaca quatro desafios que são postos atualmente a gestão intersetorial no PBF. O primeiro consiste na consolidação do Fórum Intersetorial e

Intergovernamental de Condicionalidades, bem como sua atuação de fato na construção de planos de ação conjuntos das áreas de educação, saúde, assistência social e PBF, estabelecendo diagnósticos e consensos sobre as ações junto às famílias na perspectiva de assegurar seu acesso aos direitos sociais. O segundo refere-se à necessidade de empoderar os representantes das redes municipais e estaduais do PBF, de forma que estes representem ao mesmo tempo o Programa e as respectivas políticas setoriais a que pertencem, dando legitimidade e viabilizando as demandas da rede do PBF junto aos SUS, SUAS e sistemas da educação. O terceiro desafio está relacionado à disseminação do potencial do SICON e estimulação da apropriação das informações que constituem insumo fundamental para a ação nos municípios. Enquanto que o quarto desafio consiste na elaboração de orientações que permitam aos municípios reestruturar seus fluxos de trabalho numa perspectiva intersetorial, de acordo com seu porte e grau de descentralização dos serviços, bem como desenvolver capacidades institucionais para a gestão intersetorial.

Não são desafios simples, mas que precisam ser questionados e superados para promover ações intersetoriais que deem resolutividade às necessidades dos cidadãos. São desafios que vão depender principalmente de iniciativa política dos gestores em promover a inter-relação entre políticas públicas.

Paralelo ao Programa Bolsa Família outro programa se destaca pela busca da prática intersetorial: é o caso do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) que tem forte conotação intersetorial. O PETI é um programa desenvolvido em âmbito nacional que a partir da PL SUAS passou a incorporar o texto da LOAS, no seu artigo 24 inciso C.

Esse programa visa retirar e proteger crianças e adolescentes com idade inferior a 16 anos, exceto em condições de aprendiz a partir dos 14 anos, da prática de trabalho precoce. Tem se configurado no âmbito formal como um programa de natureza intergovernamental e intersetorial (MDS, 2010, p. 40).

Na esfera do SUAS esse programa tem perpassado pelos dois níveis de proteção através dos serviços de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial, os quais devem ser desenvolvidos de forma articulada entre si; além da integração com o Programa Bolsa Família através da transferência de renda as famílias que atendem os critérios do PBF. Ou seja, internamente esse programa já define uma gestão compartilhada.

Em relação ao PBF, foi instituída a portaria nº 666 de 2005, que efetivou a integração do PETI ao PBF, mas respeitando suas especificidades. Com a integração os dois programas passaram a agir em sinergia, no que se refere aos objetivos de combater a pobreza e de erradicar o trabalho de crianças e adolescentes (MDS, 2010).

A integração dos dois programas visou a racionalização e aprimoramento dos processos de gestão do Programa Bolsa Família e do PETI; a ampliação da cobertura do atendimento das crianças e adolescentes em situação de trabalho infantil e a extensão das ações do serviço de convivência e fortalecimento de vínculos aos usuários do PBF que estivessem em situação de trabalho infantil.

Na Proteção Social Especial o PETI encontra-se vinculado ao desenvolvimento dos serviços de média complexidade, que são aqueles que oferecem atendimento especializado as famílias e aos indivíduos em situação de risco pessoal e social ou violação de direitos, este último sendo atribuído aos casos de trabalho infantil. O PAEFI e o Serviço Especializado em Abordagem Social são os dois programas de referência ao enfrentamento ao trabalho infantil na Proteção Social Especial.

Já na Proteção Social Básica temos o PAIF e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, como os dois programas que tem papel fundamental na prevenção de risco e reincidência ao trabalho infantil.

Os serviços dessas duas proteções articulados são fundamentais para o propósito do programa. Os serviços da PSE têm a função de identificar e retirar as crianças e adolescentes do trabalho infantil; enquanto que os serviços da PSB contribuem para prevenir a reinserção dessas crianças e adolescentes, como também faz o acompanhamento a família.

Mas a articulação intersetorial do PETI pretende ultrapassar o âmbito da assistência social, tornando-o um elemento de transversalidade dessa política. O programa em seu formato legal, busca além da sinergia com o Programa Bolsa Família e as duas Proteções Sociais afiançadas pelo SUAS, a articulação com diversas políticas (educação, saúde, esporte, cultura, agricultura, trabalho) no sentido de potencializar resultados, tendo em

vista que o trabalho infantil se configura como um problema de dimensões complexas que perpassa por vários fatores (culturais, econômicos etc.).

Na política de educação a articulação tem como horizonte a garantia de acesso, permanência na escola das crianças e adolescentes retirados do trabalho infantil, incluindo quando possível em escola de tempo integral. Busca-se também o apoio da escola na identificação de casos de crianças em situação de trabalho para que sejam encaminhadas aos CREAS e Conselho Tutelar.

Com as políticas de esporte e cultura o programa visa estabelecer parceria no sentido de atendimento das crianças e adolescentes do PETI nos diversos programas e projetos de esporte, nos pontos de cultura e espaços de brincar mais cultura, que são projetos a nível federal desenvolvidos nos municípios, no sentido de dar oportunidade para a inserção e desenvolvimento das potencialidades dessas crianças e adolescentes.

Em se tratando da política da saúde busca-se parceria para a garantia integral à saúde de crianças e adolescentes em situação de trabalho levando em consideração os agravos que o trabalho precoce traz para a saúde dessas crianças e adolescentes. Nesse sentido é fundamental estabelecer um fluxo para atuação conjunta nos casos de identificação do trabalho infantil nas ações de saúde.

Busca-se também articulação com as ações do Ministério do Trabalho e Emprego e Ministério Público no sentido de fortalecer a fiscalização contra o trabalho o trabalho infantil e proteger os adolescentes trabalhadores na condição de aprendiz.

Ao estar formulado com base numa perspectiva intersetorial, este programa visa garantir um atendimento integral aos seus usuários, o que vai demandar esforços dos gestores municipais para garantir a inter-relação entre as políticas sociais, no sentido de possibilitar um bom desempenho desse programa no enfrentamento ao trabalho infantil, dado que este tem causas complexas e consequências danosas a vida de crianças e adolescentes, e que, portanto demandam esforços em conjunto.

Além desses dois programas listados acima, os demais serviços e programas que compõem o SUAS prescinde de uma gestão intersetorial e transversal, como é definido em seus princípios organizativos.

A promoção de articulações intersetoriais propicia o diálogo entre as políticas sociais, no sentido de potencializar as ações e trazer melhorias para os usuários. Neste sentido deve ser um processo contínuo, uma política de Estado que deve criar e manter conexões entre as diferentes políticas e organizações, a partir da compreensão de seu funcionamento, dinâmica e papel desempenhado para que possa coordenar interesses distintos e fortalecer os que são comuns entre si. Supõe acima de tudo respeito à coisa pública, ao usuário das políticas, que não podem ficar a mercê de práticas burocráticas que não trazem resolutividade as suas demandas. É nesse sentido que os serviços e programas no âmbito do SUAS pressupõe uma prática intersetorial.

CAPÍTULO 3

DESAFIOS DO SUAS À LUZ DA INTERSETORIALIDADE

Nas últimas décadas muitos avanços foram alcançados pela área de assistência social no Brasil, sendo a sua incorporação à seguridade social pela Constituição Federal de 1988 considerada um marco histórico em sua trajetória, que possibilitou posteriormente, a criação da Lei Orgânica da Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social; este último sendo anexado mais tarde ao texto da LOAS.

O Sistema Único de Assistência Social, lançado em 2005 pelo CNAS e MDS/SNAS destaca como um dos seus princípios organizativos a gestão transversal, integrada e intersetorial dos serviços, programas e projetos de assistência social com os demais setores e políticas sociais desenvolvidas no país. A intersetorialidade passa a ganhar centralidade no escopo desse sistema como uma direção a ser seguida em todos os seus objetivos.

Além do mais, a assistência social enquanto política pública que compõe o tripé da seguridade social e, considerando as características da população por ela atendida, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, particularmente, as políticas de saúde, educação, cultura, esporte, emprego, habitação entre outras, para que suas ações não sejam fragmentadas; considerando então o usuário em sua integralidade (PNAS, 2004).

A seguridade social ao aglutinar políticas sociais específicas em sua composição já sinalizava a ideia de intersetorialidade em sua gestão, que viria através de uma articulação mais afinada entre as três políticas que a integram. Dessa forma entre as políticas de assistência, saúde e previdência social a interlocução e parceria deveriam ser bem desenvolvidas, garantindo a efetivação de um sistema de seguridade no país e, portanto, uma proteção social integral.

Frente a essa perspectiva a realidade que se mostrou foi bem diferente. Houve uma forte concorrência entre essas políticas onde cada uma trilhou por um caminho diferente, sobretudo, na busca por financiamentos específicos e individuais para cada política, não concretizando a formação de um sistema de proteção social integrado, com um ministério e orçamento único, como propunha a constituição (MONERAT & SOUZA, 2011).

Essa postura que marcou o fracasso do sistema de seguridade social num contexto de assimilação das ideias neoliberais impediu a formação de uma identidade única para o campo social, que poderia ser construído a partir da junção de forças dessas políticas, reforçando inclusive, o debate em torno da integração entre as políticas sociais e a política econômica.

De fato, esse abandono da perspectiva de integração da política social e o simultâneo reforço da competitividade entre setores sociais reiteraram a fragilidade no enfrentamento da fragmentação dos programas e ações nessa área, trazendo um forte desafio para esse campo.

No contexto atual em que presenciamos profundas transformações societárias, novos estilos de vida; novas formas de convivência social; necessidades complexas e agravamento da questão social; a gestão intersetorial e transversal de políticas sociais tem adquirido importância significativa e passa a ser discutida e referenciada nos variados espaços de política social.

Vista como estratégia de superação da desarticulação existente entre as políticas sociais no Brasil e possibilidade de atender as demandas existentes, a lógica da intersetorialidade e transversalidade, entendidas aqui como sinônimas, passam a ser defendidas como uma diretriz a ser perseguida pelas políticas sociais. A relevância desta proposta se justifica quando se observa a configuração fragmentada e desarticulada da política pública brasileira, a qual obstaculiza o atendimento das necessidades da população em sua integralidade.

A Política de Saúde, por exemplo, incorpora a integralidade como uma de suas diretrizes, no sentido de garantir um atendimento integral aos seus usuários reconhecendo a ampliação da concepção do que seja saúde. A Política de Assistência Social adotou a intersetorialidade como um dos seus pressupostos ao perceber que as vulnerabilidades

sociais as quais tem de atender, estão vinculadas a diversos fatores que não podem ser apreendidos isoladamente. Além dessas, outras políticas tem vislumbrado a possibilidade de uma gestão intersetorial.

Nessa perspectiva o SUAS é posto como elemento fundamental da Política de Assistência Social na direção de construir uma relação integrada entre seus serviços e com as demais políticas públicas. Sendo assim, a operacionalização desse sistema busca combinar e sintonizar as ações de assistência com as ações de outras políticas.

Para Simões (2009), o paradigma desse sistema tem a intencionalidade de articular a descentralização com a intersetorialidade, uma vez que, o objetivo visado é promover a inclusão social e melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre a população de um dado território.

A descentralização reconhece a instância local como esfera fundamental para o desenvolvimento da Política de Assistência Social. É no território que as demandas são mais visíveis, onde existem as instituições e onde as articulações devem ser moldadas.

Por ser destinada a população em situação de vulnerabilidade social, e sendo esta, uma problemática que envolve fatores variados como desigualdade de renda, de educação, de acesso a serviços etc., a política de assistência tem a primazia de atravessar as demais políticas setoriais do estado. Isso quer dizer que existe um ponto de conexão entre a assistência e as outras políticas, dado a perspectiva de atendimento integral ao usuário.

Porém, o desafio é enxergar essa particularidade e colocar no centro do debate que o enfrentamento a pobreza, vulnerabilidades e riscos sociais a que são acometidas grandes parcelas da população, jamais se dará por uma via única de políticas isoladas e setoriais, mas sim, através de um conjunto de políticas públicas consistentes, ao lado dos demais atores da sociedade civil organizada. Não se trata aqui de afirmar que a superação da pobreza será por meio das políticas públicas, mas, de destacar que as mesmas representam estratégias capazes de amenizar seus efeitos na sociedade.

Sendo o objeto de intervenção da assistência social, marcado por demandas multifacetadas, exige respostas que extrapolam a repartição setorial, nesse sentido mais do que um modismo ou prática secundária, as ações intersetoriais são fundamentais para se

atingir o objetivo dessa política. Dessa forma, a discussão sobre a implementação de práticas intersetoriais e seus desafios constituem certamente um elemento central para o avanço dessa política.

Ainda que essa seja uma diretriz e objeto de consenso e conte com a adesão retórica de um conjunto expressivo de atores, são muitos os desafios que são postos para o desenvolvimento de uma prática intersetorial e transversal no âmbito do SUAS e das políticas sociais como um todo. No decorrer desse capítulo abordaremos alguns dos desafios encontrados no âmbito da implantação de ações intersetoriais.

3.1 – O campo das políticas sociais e os desafios da intersectorialidade

As políticas sociais, aqui entendidas como formas de enfrentamento às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, têm sido pensadas ao longo do tempo de forma setorializada e fragmentadas (BEHRING & BOSCHETTI, 2006, p. 51), sem a devida articulação entre si, onde cada política cuidava do seu problema sem contanto, perceber uma conexão entre eles, sem perceber suas verdadeiras causas.

De acordo com Netto (2006, p. 32), essa realidade não podia ser diferente pois ao pensar a questão social como problemática configuradora de uma totalidade processual significaria especificar a tensa relação entre capital e trabalho o que poria em xeque o projeto burguês. Isso quer dizer que a setorialização e fragmentação são opções técnicas do capital de atacar as refrações da questão social sem contanto atingir o seu cerne, criando certa harmonia em torno do projeto burguês.

A setorialização, que é uma prática bastante destacada no âmbito da gestão pública, visa abordar os conhecimentos de forma fragmentada e desconexa, sem contanto assimilar que a realidade social não é formada de fatos isolados, mas sim conectados a uma conjuntura que os dá significado. De acordo com Junqueira, Inojosa e Komatsu, (1997, p. 22) a estruturas setoriais se caracterizam por um recorte fragmentado, no qual os serviços não se comunicam; ao contrário atuam de forma isolada.

Em se tratando das políticas sociais essa prática é bastante conhecida e desenvolvida e remontam a ampliação das funções do Estado no século XX, quando

expandiu suas ações por meios de políticas setoriais. Ou seja, desde seu início as políticas sociais foram vistas como algo imediato e focalizado para intervir em determinado problema, ou seja, não tinha a intenção de ir além do problema aparente, sem levar em consideração seus variados determinantes. Nesse sentido, considerava seus usuários de forma isolada e fragmentada sem percebê-los em sua integralidade.

Essa realidade perdurou por muito tempo, sendo que a Constituição de 1988 abre precedentes para uma atuação mais próxima entres essas políticas, sobretudo, ao definir atenção integral como base para a proteção social; além do mais, institui a Seguridade Social, que expressa essa tentativa de articulação. Embora haja esse direcionamento, observa-se ainda nos dias atuais que as políticas continuam sendo implementadas sob o viés da setorização e fragmentação.

Ao tratar o cidadão a partir de sua especificidade, as políticas sociais se esquecem de que essas perpassam por uma relação muito mais ampla e, que muitas vezes independem da vontade pessoal do indivíduo. Não basta atuar diante de um problema de forma isolada, pois ele pode ter raízes mais complexas e que necessariamente vão exigir uma maior intervenção. Mas essa tem sido a tônica de nossas políticas sociais: atuar como paliativo, sem contudo ir ao foco do problema, ou então, sem dar uma resposta mais coerente, seguindo o projeto burguês.

Como viabilizar ações e políticas integradas, focadas no desenvolvimento integral das pessoas em diversos âmbitos: educacionais, de saúde e bem-estar, trabalho e renda, habitação, acesso à cultura, ao lazer, ao universo da cidadania etc.? Esse é um dos grandes desafios que está colocado para as políticas sociais.

Neste âmbito, situa-se a necessidade de qualificar estas políticas sociais, na contramão da sua desarticulação e retração. Ao mesmo tempo, o próprio terreno contraditório da política pública faz da intersetorialidade uma proposta para o embate político, que envolve distintos projetos em disputa neste âmbito (MIOTO & SCHÜZ, 2011, p. 02).

Nesse sentido os enfoques mais recentes apontam como alternativa à gestão setorializada das políticas sociais a perspectiva intersetorial ou transversal, aqui assimiladas como sinônimas. Com esse direcionamento o que se quer, muito mais do que juntar setores, é criar uma nova dinâmica para essas políticas e para o aparato governamental. A

intersectorialidade então é tida como uma possibilidade de provocar alterações diante desse quadro.

Porém é preciso ter consciência de que essas alterações têm de estar atreladas ao projeto dominante para não cairmos na ilusão de que a intersectorialidade vai ser a salvação da lavoura. Ou seja, essa prática de gestão que busca articular vários atores em prol de um objetivo concreto pode provocar alterações no âmbito das políticas sociais, mas, dentro dos limites do sistema dominante.

Segundo Inojosa (2001, p. 105) há uma “flagrante incompatibilidade entre a lógica de organização do governo, essa lógica segmentada e desarticulada, e as necessidades e expectativas complexas das pessoas e dos grupos sociais”, que são alvos das políticas sociais. São cada vez mais complexas as demandas atendidas pelas políticas sociais no capitalismo tardio, proporcionadas por um modo de produção que busca a todo custo à obtenção de superlucros, em oposição a uma força de trabalho cada vez mais solapada e vulnerabilizada.

A intersectorialidade então é posta como alternativa de provocar alguma mudança na operacionalização dessas políticas, ao mesmo tempo em que aparece como um grande desafio, dada a conjuntura histórica, que perpassa por um leque de dificuldades, conforme sinalizaremos no decorrer desse texto.

Carla Bronzo (2010, p. 16), analisando as políticas voltadas para o enfrentamento à pobreza, visualiza alguns desafios “bem concretos e nada triviais” que são postos para a efetividade da intersectorialidade nesse campo, mas que podem se estender as demais políticas públicas. Primeiramente ela observou a “inexistência de sistemas de informação compartilhados” entre as diversas secretarias de governo. Cada secretaria dispõe de um leque de informações oriundas do desenvolvimento dos seus projetos e serviços que não são disponibilizados para as demais de forma continuada. Então uma não sabe o que a outra está realizando, quais foram as metas, os resultados alcançados.

Outro elemento destacado está relacionado aos orçamentos uma vez que as rubricas dos orçamentos públicos são setorializadas o que reforça a dificuldade de financiamento das ações intersectoriais, compartilhamento de poder entre os atores envolvidos e

consequentemente, a agilização e resolutividade das ações. A gestão orçamentária por rubricas constitui um nó central para o desenvolvimento da intersectorialidade.

Seguindo o pensamento de Cunill Grau, a autora ressalta que o orçamento pode atuar como um importante mecanismo produtor de intersectorialidade, se e na medida em que as diretrizes conjuntas sejam materializadas em planos e orçamentos. Essas diretrizes deverão ser firmadas entre as diversas políticas.

O orçamento então se torna aquela peça que revela muito bem as clausuras setoriais, a separação dos setores, à competição entre os grupos de interesse que ocupam os vários setores, à medida que, privilegia um programa ou setor em detrimento de outros (INOJOSA, 2001, p. 105).

Conseguir essa articulação do ponto de vista financeiro é uma tarefa muito difícil e demanda um longo prazo para sua efetivação, além de forte adesão política e esforço de construção de estruturas e práticas institucionais adequadas para a gestão coordenada e intersectorial de políticas. Num país como o nosso em que a corrupção, desvios de recursos e falta de publicização dos gastos públicos são altíssimos, essa possibilidade parece estar muito distante.

Outro ponto destacado pela autora é o fato de que para a incorporação de uma dinâmica transversal é necessário que existam estruturas organizacionais com legitimidade política, gerencial e técnica, que possam desenvolver os instrumentos de gestão transversal como: comissões interdepartamentais, unidade de integração (que se referem às formas de contato com os usuários), mesas intersectoriais, estruturas de processos intersectoriais, grupos de trabalho, atividades relacionais como seminários, sessões de trabalho, fóruns, espaços para deliberação e direções colegiadas e a elaboração de planos de forma conjunta e participativa. São dispositivos que contribuem para a legitimação da perspectiva da intersectorialidade. Essas alterações na estrutura administrativa sinalizam mudanças na concepção e na produção de políticas sociais (BRONZO, 2010, p. 16).

Para isso é preciso lembrar que essas determinações ou desafios congregam um pano de fundo comum, que é a “institucionalidade política dos gestores” que atua como condicionante da intersectorialidade. Em alguns contextos, por exemplo, a intersectorialidade torna-se difícil de ser praticada, pois, os gestores não a percebem como uma prática de

gestão, o que indica que o papel do gestor é fundamental para a intersectorialidade e transversalidade. Esse comprometimento e direcionamento perpassam prioritariamente pela vontade dos gestores e ademais, pelo restante do corpo técnico das instituições.

Uma prática perversa e bastante comum na sociedade brasileira é o “loteamento político partidário” das secretarias públicas. Essa modalidade tem atravessado todos os âmbitos governamentais e tem sido contraditória a uma ação intersectorial, uma vez que, muitos dos gestores que ali são colocados muitas vezes não têm proximidade com o que vai trabalhar e não têm o menor interesse com as necessidades das pessoas usuárias de seus serviços (INOJOSA, 2001, p. 104).

O desafio da intersectorialidade consiste, portanto, em como unir, em uma ação conjunta, instituições com objetivos, dinâmicas e culturas organizacionais distintas. A resposta, mais ou menos óbvia, está nos objetivos comuns que possam ser identificados, ou nos resultados que se queira produzir conjuntamente. A elaboração de diagnósticos comuns ou pactuados dos problemas pode ser um meio que possibilite a intersectorialidade. A perspectiva da co-responsabilização ganha relevância, uma vez que, as diversas instituições passam a ser responsáveis pelo alcance dos resultados ou objetivos comuns acordados (BRONZO, 2010, p. 17).

A autora traz em seu texto um exemplo prático a partir da análise do programa BH Cidadania implementado pela prefeitura de Belo Horizonte/MG desde 2002, que tinha por objetivo promover a inclusão social das famílias residentes em áreas socialmente críticas consolidando modelos integrados de atuação na área social. Ela destaca a resistência das políticas de saúde e educação em atuar no âmbito do programa, o qual buscava promover a inclusão social por meios dos serviços das várias políticas sociais do município. Segundo a autora a educação e a saúde parecem encontrar menos “vantagens” em perderem sua autonomia para uma atuação intersectorial, enquanto que a assistência social reconheceu a importância dessa atuação.

As resistências e dificuldades para implementar ações desenvolvidas de forma intersectorial ganham evidência no exemplo acima, bem como ganham centralidade as diferentes posições e interesses dos diversos atores envolvidos na política. Dificilmente os interesses e as posições das diferentes secretarias convergem da mesma forma e com a mesma intensidade para os mesmos objetivos. Os esforços para quebrar resistências de

setores como educação e saúde são muito grandes, embora este último tenha como diretriz a integralidade. Notadamente, são as duas instâncias desafiadoras, ao lado da previdência social. No entanto não é uma característica apenas dessas duas políticas; o desafio da intersetorialidade está presente também em outras áreas.

No decorrer de sua análise, Carla Bronzo considera a intersetorialidade como ferramenta de gestão que exige o esforço de mudança de concepção através de alteração de estruturas institucionais e organizacionais. E que alterações desse tipo não se processam de uma hora para outra e nem são fáceis de serem realizadas, dadas às resistências de se incorporar lógicas específicas às políticas existentes e a heterogeneidade de interesses e visões que as sustentam.

Ainda ressalta que a perspectiva da intersetorialidade aponta para a necessária articulação com níveis estaduais e federal de governo, ou seja, tem de ser um direcionamento das instâncias maiores de poder, aquelas que detêm os recursos. Ou seja, incorporar a estratégia de intersetorialidade como suporte para ampliar o atendimento a pobreza não ocorre sem conflitos ou resistências.

Outro autor que se debruçou sobre a tendência da intersetorialidade foi Ney Almeida (2010), ao analisar a experiência da cidade de Niterói/RJ desenvolvida em 2006, como base para sua tese de doutoramento. Almeida buscou então investigar o teor das ações voltadas para as crianças e sua interface com a política de educação e demais políticas como assistência e saúde no município.

Em Niterói houve a preocupação com a intersetorialidade que se desenhava a partir dos esforços de construção de uma Cidade Educadora, onde se deu a articulação de gestores estratégicos no âmbito da administração municipal. Porém, como uma estratégia que partiu dos próprios secretários e profissionais, e não, pelo gestor municipal.

A intersetorialidade foi sendo forjada tanto no plano da intervenção cotidiana através de ações articuladas pelas equipes profissionais, como no nível da gestão, com a institucionalização de um Colegiado Intersetorial formado por representantes das áreas da saúde, educação e assistência social e nas ações articuladas pelas redes já constituídas na cidade, que se vislumbrou a perspectiva de transformar a intersetorialidade em política de

governo, sendo construído o colegiado intersetorial como instância principal, que se reunia para coordenar as ações intersetoriais (ALMEIDA, 2010, p. 258).

De acordo com Almeida (2010) já se podia perceber mudanças significativas a partir dessas iniciativas no âmbito da gestão das políticas sociais. Porém, essa realidade foi interrompida pela profunda alteração na composição das equipes e coordenações, assim como pelo fato de que tal proposta não conseguiu lograr o intento de se constituir em uma política que sobrevivesse à alternância de poder. Esse na verdade é um dos grandes desafios para a gestão intersetorial. Além do mais, alguns representantes do colegiado intersetorial tiveram que sair para se candidatar ao cargo de vereador e não houve a devida substituição dos mesmos.

Outro desafio encontrado foi a proposta de que a ação intersetorial não poderia ser resumida a uma estratégia de racionalização de recursos e esforços institucionais, assim como não se restringe apenas a uma experiência gerencial. A conotação adotada pelos integrantes do colegiado pautava-se numa perspectiva mais abrangente, não só de execução de ações, mas de planejamento e participação, configurando um espaço de democracia (ALMEIDA, 2010, p. 262).

Almeida (2010) destaca que as ações intersetoriais devem ser política de governo e, portanto, deve ser regulamentada. Esse fato ocorreu em Niterói quando houve a intenção de se estabelecer a formalização dessas ações, instituindo a Ação Intersetorial e regulamentando a participação dos diferentes profissionais envolvidos. A proposta de regulamentação chegou a ser articulada no âmbito dos secretários de governo, mas não chegou a ser aprovada nem parece ter sido colocada como uma prioridade no plano da administração central da prefeitura.

Mas qual a necessidade de se instituir uma portaria para a intersetorialidade? Segundo Almeida (2010) um dos elementos mais centrais no tocante à aprovação da portaria diz respeito a um princípio fundamental das experiências intersetoriais tratados na literatura sobre o tema, a necessidade de alteração dos processos de trabalho, pois,

A portaria não teria meramente um significado burocrático e administrativo, representaria o reconhecimento de que novas condições e processos de trabalho precisariam ser instituídos e viabilizados a partir de uma nova estrutura de organização dos serviços, evitando-se o que

ocorreu, repetidamente, em relação à sobrecarga de trabalho das equipes que mantiveram suas funções tradicionais enquanto acresceram novas atividades que requeriam graus de investimentos maiores e mais complexos, além de dar um caráter “voluntarista” à ação, conforme foi sublinhado no relatório anual de 2007 do Colegiado Intersetorial como um dos fatores determinantes para o esvaziamento do trabalho e da ausência de integrantes das equipes no território (ALMEIDA, 2010, p. 269-270).

Nesse sentido a institucionalização de instrumento normativo com regulamento próprio, vinha na direção de garantir uma melhor qualidade nas ações intersetoriais, à medida que, regulamentava a atuação dos profissionais nesses espaços os quais passariam a ser assimilados como campo de trabalho e não como algo passageiro ou de emergência.

Outro fator percebido pelo autor em sua pesquisa foi a dificuldade de se estabelecer uma dinâmica intersetorial no âmbito da política de educação, pois era tida pelos profissionais ora como solução a complexidade de problemas que se instalam na escola, ora assimilada como um problema para os profissionais. Estes ainda veem na atuação das outras políticas apenas uma complementaridade de suas ações; se a criança está doente então chama a saúde.

Na verdade o que acontece muitas vezes é que pode haver uma sobrecarga de trabalho, e aí voltando ao quesito anterior que fala das alterações das relações de trabalho na intersetorialidade. Os professores, por exemplo, além de darem conta da programação das disciplinas, que por sinal são extensas, dentro de um cronograma pequeno, não querem abordar temáticas transversais dentro de sala, ou mesmo não sabem como o fazer pois, uma nova temática demanda pesquisas sobre tal assunto, ou seja, tempo do professor fora da escola, no seu espaço domiciliar. Isso gera certo desconforto desse segmento em aceitar a lógica da intersetorialidade, uma vez que, surge a perspectiva de assumir novas atribuições, sem, no entanto, ter as condições necessárias.

Passa a existir um forte dilema na educação entre aqueles que admitem que a escola isolada não consegue dar conta das demandas que lhe são impostas pela complexidade da dinâmica social e, aqueles que resistem a essas mudanças, por considerar que lhes trarão trabalho excessivo, gerando mais atribuições.

A construção intersetorial implica necessariamente em diferenças e conflitos e, outro desafio que se faz presente nessa lógica é a de gerenciar as tensões existentes entre os próprios profissionais de formação diferentes. Muitas vezes esses profissionais não chegam a um consenso e passam a executar seus trabalhos de forma diferente, a partir de seus próprios entendimentos (ALMEIDA, 2010, p. 275).

A construção da intersectorialidade pressupõe assim, algum grau de conhecimento sobre cada área. Talvez essa tenha sido a grande dificuldade dos professores, sobretudo, em relação à área de assistência social, tendo em vista sua trajetória específica e seu pouco legado como política pública.

Desse modo a construção de uma dinâmica e prática intersetorial tende a provocar uma assimilação e responsabilidade conjunta de cada área de saber, no sentido de construir novos saberes e assim possibilitar em mudanças para a sociedade. No município de Niterói a perspectiva até que foi bem formulada, mas também enfrentou vários desafios, conforme visto.

Outros autores têm identificado que a consolidação de uma gestão intersetorial representa um desafio, tendo em vista que não se traduz como um mero processo de junção de pessoas para discutir sobre algo específico. A noção de intersectorialidade vai muito além, requer responsabilidade, poder de decisão, diálogo cooperativo, bom senso e o mais importante, resolutividade.

Burlandy (2009), analisando as estratégias e desafios para a promoção intersetorial no âmbito da política de segurança alimentar e nutricional destaca alguns desafios como a construção de um sistema de monitoramento integrado e, a articulação entre orçamento e gestão, evidenciados pelas dificuldades de intervenção no processo orçamentário. Mais uma vez a questão do orçamento entra em cena como fator importante no âmbito da prática intersectorial.

Sistemas de monitoramento que subsidiem um planejamento integrado devem contemplar informações sobre o próprio processo decisório, no sentido de identificar de que forma decisões de um setor minimizam ou potencializam o impacto de outros. Medidas da área econômica, por exemplo, podem potencializar o bem-estar social ou

anular o impacto de estratégias desenvolvidas por outros setores (BURLANDY, 2009, p. 854).

A articulação com a área econômica ainda é um desafio a ser enfrentado, uma vez que, os ministros da área social comumente estão distantes das arenas decisórias que definem políticas relacionadas a temas cruciais da economia. Além disto, embora a intersectorialidade possa avançar no plano mais formal, no cotidiano de trabalho outras dificuldades se colocam para a ação integrada, tais como as diferenças de valores, ideias, a redistribuição de recursos financeiros, humanos e políticos, tempo, disposição para reordenar processos de trabalho, dentre outros. Por outro lado, quando os setores vislumbram ganhos na troca de recursos, a aproximação é favorecida.

Na política de saúde a realidade também é passível de desafios. Embora seja definida como uma política que busca um atendimento integral a partir de ampliação da concepção de saúde, essa política ainda enfrenta falta de compreensão por algumas pessoas.

Investigando a visão e ações dos trabalhadores e gerentes da saúde na atenção básica, em Goiânia, Carvalho et al (2009), verificou que as iniciativas de intersectorialidade são incipientes e, seus principais obstáculos no nível local estão relacionados à governabilidade, ao projeto de governo e ao poder local.

Além desses, a pouca compreensão por parte dos profissionais sobre intersectorialidade também tem sido um empecilho. Muitos compartilham da visão de intersectorialidade como ações envolvendo diferentes instâncias profissionais e especialidades do próprio setor saúde, no trabalho em equipe ou apenas setorial, a partir dos níveis de atenção.

O setor saúde foi um dos precursores da ideia de integralidade no atendimento de suas demandas no marco de suas lutas históricas enquanto elemento para promoção de uma saúde com qualidade. Porém a implantação dessa lógica requer decisão política e mudança na cultura organizacional, pois implica ultrapassar uma concepção de gestão pautada pela verticalização e centralização de poder. O desafio da intersectorialidade exige uma nova maneira de pensar e agir diante dos problemas sociais com um planejamento, realização e

controle das prestações de serviços de forma articulada, o que pressupõe aliança entre os setores de governo.

3.2 – Desafios que atravessam o SUAS na efetivação da intersetorialidade

Conforme vimos, a intersetorialidade tem sido uma temática importante para o campo das políticas sociais brasileiras como forma de superar as barreiras existentes no desenvolvimento dessas políticas. No campo da assistência social esse caráter ganha certa centralidade uma vez que esta, ao lidar com as situações de vulnerabilidades sociais de diversas ordens acaba fazendo uma ponte com as demais políticas públicas.

Essa ponte permite a política de assistência social atravessar as demais políticas na busca por um atendimento integral aos seus usuários possibilitando uma melhor resolutividade de suas demandas. Isso se dá porque os problemas sociais no sistema capitalista são cada vez mais complexos e, portanto, o usuário precisa ser visto dentro dessa complexidade e suas variadas nuances.

Mas esse caráter transversal/intersetorial não é privilégio ou marca apenas da política de assistência social. Conforme vimos, a busca por uma nova forma de agir que supere a fragmentação e o isolamento existente faz parte do repertório de várias políticas sociais, que vem tentando implantar uma nova lógica de gestão de base intersetorial. Ou seja, a assistência social não apenas atravessa as demais políticas, mas é também atravessada por elas. A necessidade por uma atuação aproximada parece ganhar um discurso único, ao menos da no campo teórico.

No campo da assistência social esse elemento tem sido amplamente assumido como estratégia de “enfrentar o dilema de um ambiente historicamente setorial” (MIOTO & SHÜTZ, 2011, p. 12), em que o SUAS vem sendo posto como elemento central para a construção da intersetorialidade nas ações internas e externas a esta política, com destaque para o desenvolvimento de estratégias intersetoriais de territorialidade e de participação popular.

Esta direção está apontada pela NOB/SUAS que destaca entre seus princípios organizativos a articulação interinstitucional entre sistemas de defesa de direitos humanos;

articulação intersetorial com o Sistema Único de Saúde (SUS); com o Sistema Nacional de Previdência Social; Sistema Nacional e Estadual de Justiça e Sistema Educacional. Esses princípios revelam o caráter intersetorial que o SUAS possui.

O SUAS reafirma os pressupostos da PNAS que diz que a assistência deve pautar-se por uma perspectiva de articulação com outras políticas do campo social que são voltadas para a garantia de direitos e de condições dignas de vida aos cidadãos usuários de seus serviços.

Esse tema inclusive esteve presente na VI Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2007. No caderno de textos dessa conferência alguns artigos apontam a importância de construir uma lógica intersetorial dentro do SUAS. Patrus Ananias (2007, p. 64), coloca a questão da intersetorialidade como uma prioridade entre as metas do SUAS e destaca o desafio de promover cada vez mais a integração das políticas públicas sob o prisma da transversalidade. Moroni e Ciconello (2007, p. 80) colocam o desafio de promover a intersetorialidade nos municípios, locus da prestação dos serviços públicos à população. Há, portanto, o reconhecimento no SUAS de buscar a intersetorialidade com as demais políticas públicas.

Está posto assim, na ordem do dia a missão do SUAS em promover uma dada capacidade de gestão que seja capaz de minimizar as características históricas e persistentes de fragmentação e sobreposição de programas e serviços tão comum a assistência, como também de articulá-los as outras políticas sociais. Essa missão, todavia não se dá sem obstáculos, conforme veremos no decorrer desse texto ao destacar alguns desafios que são colocados na trajetória do SUAS.

3.2.1 – A estruturação dos equipamentos sociais

Embora o SUAS tenha uma estrutura formal bem delineada para atender os requisitos da LOAS, o que se observa na prática são avanços pontuais na estruturação de seus equipamentos públicos CRAS e CREAS.

Alguns municípios têm demonstrado sérias dificuldades em estruturar essas unidades que são as portas de entrada da Política de Assistência Social. São estruturas

mínimas e fundamentais para corporificar a prestação de serviços da política de assistência social no âmbito local, afirma Monnerat (2009), que tem a intenção de promover visibilidade a esta política, sobretudo, diante de seu público alvo.

Os CRAS e os CREAS são unidades básicas de atendimento que servem para a oferta dos serviços sócioassistenciais da política respeitando os níveis de complexidade definidos. Portanto, são referências no atendimento dos serviços perante o SUAS.

O CRAS tem como uma de suas funções a gestão territorial da proteção social básica, que compreende a articulação da rede sócioassistencial básica referenciada; a promoção da articulação intersetorial e a busca ativa (BRASIL, 2009, p. 19).

Esse equipamento além de ser a porta de entrada da proteção social básica, serve de referência para os serviços das demais políticas sociais em seu território de abrangência, o que lhe garante a função de elemento propiciador da intersetorialidade, ou seja, tem um papel relevante na promoção da intersetorialidade que deve ser proposta pelo gestor municipal através de suas secretarias.

Porém, isso não impede que o CRAS efetue uma articulação com a rede socioassistencial do território, esse, aliás, é um dos seus objetivos, tendo em vista os princípios organizativos do SUAS.

A articulação da rede socioassistencial permite o acesso efetivo da população aos serviços, benefícios e projetos de assistência social; a adoção de fluxo entre o PAIF e os serviços de convivência e a gestão integrada de serviços e benefícios, permitindo o acesso dos beneficiários de programas de transferência de renda aos serviços locais (BRASIL, 2009).

Nota-se que a busca pela articulação compõe uma ação fundamental no âmbito da gestão territorial do CRAS, cabendo ao seu coordenador a identificação e articulação de uma rede local de serviços, que pode e deve ultrapassar o âmbito específico da assistência, englobando as demais políticas.

A articulação dessa rede de proteção social requer também a conexão do CRAS a um CREAS, que é um equipamento básico para a proteção social especial no território, que junto ao CRAS visa fortalecer o SUAS.

O CREAS deve articular os serviços de média complexidade e operar a referência e a contrarreferência com a rede de serviços sócioassistenciais da proteção social básica e especial, com as demais políticas públicas e demais instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos e os movimentos sociais. Para tanto, é importante estabelecer mecanismos de articulação permanente, como reuniões, encontros ou outras instâncias para discussão, acompanhamento e avaliação das ações, inclusive as intersetoriais.

O CREAS no desenvolvimento de seus serviços especializados necessita está articulado a outros setores, sobretudo, o sistema judiciário. Nessa lógica, o desenvolvimento do trabalho em rede e a articulação do Sistema Único de Assistência Social com as demais políticas públicas e com instituições de defesa de direitos são a base para o atendimento.

Como instrumento estratégico de articulação territorial esses equipamentos são de fundamental importância para a efetivação do SUAS e sua direção intersetorial. Os serviços ofertados nesses dois espaços prescindem de complementos que podem ser obtidos através da parceria com os outros equipamentos sociais que existam no território. Nesse sentido e tendo em vista sua função para o SUAS, eles precisam está bem estruturados fisicamente, possibilitando seu reconhecimento pelo usuário e pela população em geral.

Poucos são aqueles que sabem o que é o CRAS e o CREAS. Se comparado a outros equipamentos públicos a exemplo do PSF e da escola, esses órgãos parecem não existir. Isso retrata um pouco do legado dessa política e sua falta de reconhecimento enquanto política pública e da falta de identidade social que perpassa essa área, reforçando sua pouca visibilidade social no conjunto das políticas.

Se não se conhece não se procura; se não há procura os atendimentos diminuem. Se não há um conhecimento por parte das organizações que existem no território, não há uma articulação efetiva; e sem essa articulação as respostas as demandas dos usuários fica comprometida.

A pouca visibilidade e a má estruturação desses equipamentos compromete não só os seus atendimentos diários como também, a sua relação com os demais instrumentos da rede socioassistencial, dificultando uma interação entre os mesmos. Como unidade

efetivadora de direitos sociais no território de abrangência, essas unidades tem que ser parte integrante da rede de serviços locais.

Para isso elas precisam ser reconhecidas. Segundo Couto et al.(2010, p. 153), estudos revelam que os usuários se referenciam e reconhecem com mais clareza uma política e seus programas quando há uma base física para o seu atendimento e que essa questão ganha mais centralidade no contexto de uma área pouco reconhecida. Sendo assim, os CRAS e CREAS tornam essa política presente em seus territórios e suas estruturas são reflexos da atenção garantida a mesma.

Neste sentido a estruturação desses equipamentos são fundamentais para imprimir uma nova lógica a assistência social, como também, promover seu reconhecimento pelo território numa perspectiva de promover uma articulação com os demais serviços presentes em cada região.

Não necessariamente a intersetorialidade tem impacto na estrutura física dos equipamentos sociais. Mas é importante que eles também sejam pensados nesta lógica interativa. Sob essa ótica, por um lado, o CRAS deve conter, apreciadas as eventuais deficiências indicadas pelo território, espaços que potencializem interações [...]. Significa dizer que o CRAS deve ser idealizado como integrante de uma rede de equipamentos públicos territorializados. E deve reforçar a dimensão comunitária dessa rede – de escolas, postos de saúde, centros de referência, disponível a apropriação pela sociedade local (BRASIL, 2008c, p. 100).

Os espaços físicos adequados tanto do CRAS quanto do CREAS são condições mínimas necessárias para o desenvolvimento dos serviços sociais previstos, como abrem a possibilidade de aproximação com a rede. Porém, o que temos visto são improvisações de espaços precários para servir de base a esses equipamentos.

Berenice Rojas Couto em parceria com um leque de autores e estudantes de diversas instituições e programas que trabalham com políticas sociais realizaram uma investigação sobre a implementação do SUAS a nível nacional, onde foram obtidos resultados significativos que tratam da falta de estruturação do CRAS e do CREAS a nível nacional.

Em relação à estrutura e as dependências físicas desses equipamentos ficou registrado que a falta de adequação e quantidade dos cômodos eram alarmantes nos

municípios. Em relação aos mobiliários e equipamentos, foi observado que de modo geral eles possuíam os mobiliários básicos, computadores, telefone etc., porém a falta de veículos para os atendimentos e a precariedade no acesso a internet foram uma constante. Também foram registradas dificuldades em relação às equipes profissionais (que será discutido no próximo item).

Na Região Sudeste do país, Couto et al (2010, p. 154), verificou a existência de condições heterogêneas de infraestrutura para o funcionamento dos CRAS, onde observou municípios de porte II e de grande porte que possuíam tanto equipamentos necessários com salas organizadas com recepção, local de atendimento para os técnicos, salas de reunião e cursos; como equipamentos improvisados em prédio de prefeituras ou em imóveis alugados, geralmente residenciais, sem adaptação para as atividades necessárias.

Em relação aos CREAS a realidade é ainda crítica, dado sua pouca disseminação. Verificou-se dentre os municípios visitados naquela região que esses não possuíam espaços próprios, embora o município desenvolvesse suas ações, que se davam de forma fragmentada em espaços diferentes, geralmente fora do território. É preciso lembrar que o CRAS e os CREAS precisam estar articulados entre si. A intersetorialidade no SUAS além de perpassar as outras políticas, tem que acontecer, sobretudo, internamente entre suas proteções e serviços.

Muitas vezes o profissional perde uma chance de trazer e articular um serviço de outra instituição por não ter acesso à internet em seu local de trabalho e assim não vir a ter conhecimento do que está sendo ofertado. A internet hoje tem sido uma grande impulsionadora de articulações, é só observar o poder que tem as chamadas redes sociais.

Outro fator que pode ser destacado é a extensão dos territórios de abrangência e a localização desses equipamentos. Por exemplo, no bairro do Valentina em João Pessoa/PB, o CRAS está localizado no centro de Cidadania, a uma distância considerada da região de sua abrangência (Paratibe e Muçumagro), o que dificulta a interação dos profissionais com as organizações que existem nas comunidades e com o próprio PSF. A falta de transporte é um fator latente.

Essas questões são tão importantes que foi construído um manual de orientação técnica que dispõe desde a localização em que esses equipamentos devem ser instalados

até projetos arquitetônicos que serviriam de modelos a ser seguidos pelo país a fora, na busca por uma padronização desses equipamentos. Mas a realidade tem mostrado mais uma vez, a lógica do improviso, do que é possível fazer, no âmbito da assistência social. É evidente que existem espaços bem planejados e com recursos disponíveis, mas a regra geral não é essa.

A estruturação de equipamentos eficientes, com capacidade operacional adequadas mais do um capricho é uma necessidade para afirmação da assistência como política pública garantidora de direitos. Destaca-se aqui a constituição do MDS como estratégia de superação de uma trajetória de ações desarticuladas, fragmentadas e de baixa cobertura (LOPES, 2009), como instrumento de articulação no âmbito federal que veio trazer visibilidade a essa política.

Dessa forma os CRAS e CREAS são os instrumentos proposto no SUAS como elementos propícios a fazer essa articulação no âmbito local. E essas dificuldades que atravessam sua estruturação como um espaço que garanta e articule direitos sociais afiançados no cenário legal, demonstram um dos grandes desafios que está posto para o SUAS no sentido de promover uma lógica intersetorial nos seus territórios de abrangência.

3.2.2 – Recursos humanos: quadro técnico efetivo

Esse tema tem sido amplamente discutido na atualidade, sobretudo a partir da afirmação do SUAS e a perspectiva de organização da rede de serviços socioassistenciais padronizada e de qualidade e, tendo em vista que são os profissionais os verdadeiros legitimadores dessa política.

Em sua trajetória, a assistência social foi acompanhada por uma tradição de frágil institucionalidade e frequente ausência de um corpo técnico concursado (os programas e projetos são em geral desenvolvidos por profissionais contratados de forma temporária), o que dificulta a sedimentação de uma memória técnica setorial, além dos riscos relativos à interveniência do clientelismo político na área (MONERAT, 2009, p. 53).

A consolidação do aparato normativo que elevou a assistência social ao patamar de política pública que implementa direitos, além de exigir uma nova cultura institucional

passa a requerer um quadro pessoal mais qualificado e permanente. Profissionais qualificados até que é fácil encontrar; o difícil é fazer com esse profissional permaneça no serviço, particularmente devido às condições de trabalho que lhe são oferecidas ou então pela mudança de governo.

A questão do trabalho tem sido colocada na ordem do dia tendo em vista os avanços obtidos com o SUAS e a realidade que atravessa os seus trabalhadores, pois, não tem como lutar por uma nova formulação na política, nova organização, padronização de serviços que prime pela desfragmentação, sem lembrar-se das condições que são oferecidas ao seu corpo técnico, que é quem de fato operacionaliza a política.

Para Yasbek (2008, p. 91) a luta pela construção democrática do SUAS perpassa pela gestão competente da política, bem como dos interesses, demandas e necessidades da população usuária e dos recursos humanos que trabalham na assistência social; passa também pela articulação de serviços, programas e benefícios dessa política bem como do financiamento e da alocação de recursos.

Ou seja, a consolidação desse sistema depende de uma gestão paralela desses elementos, lembrando que o elemento máximo sempre será a garantia dos direitos sociais aos cidadãos, mas considerando os outros elementos fundamentais até porque se não houver condições propícias, essa garantia de direitos fica comprometida.

Ao assumir a logicidade de um sistema, o SUAS passa a ter uma configuração pública permanente, não transitória, que não pode estar sujeita a alterações substantivas a cada mudança de governo, ou seja, demandam organicidade interna, articulações com outras políticas públicas; exige marcos regulatório e investimentos financeiros, humanos e de manutenção, continuados e previsíveis (BRASIL, 2008a, p. 22).

Isso significa dizer que esse sistema deve manter um quadro de recursos humanos permanente, pois sua própria concepção enquanto sistema exige que os serviços sejam continuados e com qualidade, o que deve perpassar a lógica de contratos precarizados dos seus servidores.

Coloca-se um novo desafio para o SUAS que atravessa a própria imagem histórica da assistência social enquanto ação de segunda linha que qualquer pessoa pode fazer, até, a

atual configuração de desconstrução da imagem do servidor público: pessoa que mal trabalha, responsável pelo inchaço da máquina pública.

O ideário neoliberal que ganhou força no país na década de 1990, com a reforma do Estado, privatizações e desmonte de serviços e organismos estatais, provocou um profundo abandono de investimentos na renovação dos recursos humanos, demissão de funcionários não estáveis, contenção salarial, corrida a aposentadoria, falta de incentivo à carreira pública, terceirização acompanhada de contratação precária e temporária com perda de direitos (IAMAMMOTO, 2008, p. 124).

Segundo Mota e Amaral (2006, p. 37), o objetivo era reduzir o papel do Estado na área das políticas sociais e na regulação das condições de produção material. E no âmbito das políticas de proteção social postulou-se que as organizações particulares, sob o livre controle dos indivíduos, substituam a ação estatal.

O reordenamento imposto ao governo brasileiro como requisito a inserção no mercado globalizado trouxe consequências danosas para as políticas sociais e para o campo dos servidores públicos, especialmente, os vinculados a essas políticas não prioritárias.

A questão dos recursos humanos torna-se então a pedra no calcanhar de qualquer gestor de política social, sendo mais acentuada na assistência, conforme já salientamos. Mas com a formulação do SUAS essa questão torna-se palco de discussões, tornando-se a “política de recursos humanos um eixo estruturante” do sistema (BRASIL, 2008a, p. 30).

Nesse sentido merece destaque a aprovação em 2006 da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS), representando o primeiro esforço de pactuação nacional para definir mecanismos reguladores das relações dos trabalhadores do SUAS, tendo em vista sua valorização enquanto peça fundamental do sistema.

A NOB-RH/SUAS aponta que a gestão do trabalho na assistência social precisa de uma maior atenção tendo em vista a sua importância para a consolidação do sistema, pois, implica diretamente na qualidade dos serviços socioassistenciais.

Esse instrumento normativo destaca a importância do caráter público dos serviços inerentes ao SUAS, o que torna necessário a existência de servidores públicos responsáveis pela sua execução. Esses servidores devem ser inseridos nos cargos a partir de aprovação

em concursos públicos, conforme atribuições e competências de cada esfera de governo, compatibilizados com seus respectivos planos de assistência social. É tanto que ela define as equipes de referência para os dois níveis de proteção social afiançadas pelo sistema.

É preciso destacar que o SUAS trouxe um novo arcabouço conceitual e gerencial para a política, que vai demandar a formação de profissionais competentes. A própria NOB-RH afirma a construção de uma política de capacitação permanente desses trabalhadores no sentido de qualificar esses profissionais. Como é uma área de prestação de serviços públicos cuja mediação principal é o próprio profissional, está definitivamente apoiada no conhecimento e na formação técnica e política do seu quadro de pessoal.

Nesse sentido esse quadro de profissional tem de ser permanente, qualificado e bem remunerado. Não adianta investir num profissional para depois de algum tempo perdê-lo. Isso prejudica tanto o andamento dos serviços como o próprio erário público, num desperdício de recursos públicos. Mas essa tem sido uma prática corriqueira no âmbito da assistência social.

Isso tem sido observado porque essa área não oferece condições e nem estabilidade aos profissionais, além de remunerações baixíssimas. As condições de trabalho muitas vezes são precárias e os profissionais não dispõem de recursos básicos como telefone, impressora, computador e internet. Além do mais, o quadro é insuficiente e frágil, havendo sobrecarga de trabalho para os profissionais que tem que atender demandas cada vez mais complexas sem uma estrutura adequada.

Existem ainda relações de trabalhos fragilizadas com forte presença de contratos temporários como cargos comissionados e prestação de serviços, gerando a instabilidade da gestão, tendo em vista que, a renovação desses contratos está condicionada às mudanças de governo (COUTO et al, 2010, p.158). Constata-se ainda a prevalência de baixos salários no âmbito dessa política, embora seu corpo técnico seja formado prioritariamente por profissionais de nível superior. Isso exige que esses profissionais tenham que trabalhar em outros serviços para complementar sua renda.

Dadas essas condições os profissionais não conseguem construir uma identidade com a assistência social e, assim que surge uma oportunidade melhor não hesitam em sair

dessa política, e quando não conseguem algo melhor ficam desmotivados o que reflete no seu atendimento cotidiano.

O SUAS coloca que as ações da assistência social não se realizam de forma isolada, mas em articulação para formar uma rede de proteção social. Nesse sentido os programas, projetos e serviços devem estar afinados com essa direção, que além de demandar uma posição do gestor, passa também pelo crivo dos profissionais da ponta.

Considerando que a assistência social é uma política que tem seu campo próprio de atuação e que se realiza em estreita relação com outras políticas, uma política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas, também, o conteúdo intersetorial de sua atuação (PNAS, 2004, p. 54).

Nesse sentido a instabilidade de profissionais tende a fragilizar essa perspectiva de intersetorialidade na medida em que, a mudança contínua de profissionais desmonta toda uma trajetória de articulação e parceria construída, tanto interna como externa que vai demandar tempo para ser reestabelecida. E nesse percurso os serviços, que tem a lógica da continuidade, ficam sendo implementados de forma precarizada.

Como forma de minimizar a questão da fragilidade dos vínculos profissionais na tentativa de induzir os municípios a fazerem concursos públicos, o CNAS institui a Resolução 32/2011 que regulamenta o percentual de 60% dos recursos recebidos do FNAS possíveis de serem aplicados em pagamento de pessoal. Mas não é qualquer pessoal, em seu art. 1º essa resolução deixa bem claro que os Estados, Distrito Federal e Municípios poderão utilizar até 60% (sessenta por cento) dos recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, destinados a execução das ações continuadas de assistência social, no pagamento dos profissionais que integrarem as equipes de referência do SUAS, conforme art. 6º-E da Lei 8.742/1993.

Essa medida tenta impulsionar esses entes federados a garantir uma equipe de profissionais continuada, através de recursos oriundos do Fundo Nacional de Assistência Social, já que grande parcela dos municípios afirma não terem recursos suficientes para manter profissionais concursados.

Contudo, a questão da precarização e desregulamentação no mundo do trabalho têm sido muito discutidas nos últimos tempos, como forma de reestruturação produtiva do capital definidos no Consenso de Washington, ou seja, é uma questão que perpassa por uma lógica maior de realização e exploração de um sistema perverso para o trabalho (ANTUNES, 2006).

No estágio atual do capitalismo brasileiro, enormes enxugamentos da força de trabalho combinam-se com mutações sociotécnicas no processo produtivo e na organização do controle social do trabalho. A flexibilização e a desregulamentação dos direitos sociais, bem como a terceirização e as novas formas de gestão da força de trabalho implantadas no espaço produtivo, estão em curso acentuado e presentes em grande intensidade (ANTUNES, 2006, p. 19).

As condições atuais do capitalismo têm impulsionado intensas mudanças no mundo do trabalho que vão de encontro com a proposta de ampliação do número de trabalhadores do SUAS paralelo a perspectiva de concursos públicos, segurança no trabalho e remuneração compatível.

Diante de um contexto de retração do Estado, estar posto para o SUAS mais um desafio: tirar a assistência social do campo do voluntarismo, da improvisação, do descontinuísmo valorizando seus profissionais através de uma política de recursos humanos coerente.

3.2.3 – Fluxo de informação

A questão da informação tem sido um elemento de destaque no âmbito de consolidação e disseminação do SUAS pelo país, assumindo função estratégica diante do sistema.

O SUAS, fundamentado na Política Nacional de Assistência Social - PNAS/2004 tem como um de seus eixos estruturantes de gestão a informação, o monitoramento, a avaliação e a sistematização de resultados, o que exige a implementação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação como providência urgente e ferramenta essencial a serem utilizadas para a consolidação da PNAS e do SUAS, por meio de uma construção coletiva e participativa, envolvendo os três entes federativos.

A construção de um sistema de informação já vinha sendo pensado desde a primeira Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 1995, sendo reafirmada na IV Conferência Nacional em 2003. Ou seja, a busca por mecanismos que conduzissem a informações concretas passou por muitas discussões até ser respaldado na IV Conferência onde fora deliberado a construção de um sistema oficial de informação para assistência.

Um sistema de informação que permitisse a mensuração dos resultados dos programas, serviços e projetos desenvolvidos; a transparência; o acompanhamento, a avaliação do sistema e a realização de estudos, diagnósticos que pudesse contribuir para a formulação de políticas nos três níveis de governo (PNAS, 2004, p. 56).

A intenção era de promover a implantação de políticas articuladas de informação, monitoramento e avaliação, com uma base de dados integrados para que viesse fortalecer o sistema e seus serviços.

A informação e o conhecimento são questões fundamentais no âmbito de uma instituição, seja ela pública ou privada. No âmbito do SUAS a informação é primordial no sentido de propiciar novas práticas de atuação sob uma nova diretriz conceitual que traz essa política para o campo da política pública.

A exigência de uma nova cultura institucional tem sido balizada por um conjunto de normas que precisam ser conhecidas. Os novos conceitos, as novas ideias e diretrizes devem ser assimiladas por todos os envolvidos, devendo se entrelaçar com as mudanças estruturais, para ganhar significação e consistência e, para isso a informação é o mecanismo principal.

Nesse sentido a gestão da informação adquire visibilidade diante do SUAS em meio ao reconhecimento de que a “busca e formulação da cidadania são também fomentadas por ferramentas tecnológicas e informacionais que facultem o melhor acontecimento do direito” (TAPAJÓS, 2006, p. 179).

A PNAS busca utilizar os avanços tecnológicos como um aliado no sentido de aperfeiçoar a política de assistência social no país de forma a influir nas tarefas, responsabilidades e condições de trabalho dos profissionais e, também como meio de publicizar os resultados alcançados pelos serviços.

[...] põe um termo final no tempo das acanhadas práticas de gestão e alinha a política de assistência social ao contexto e ao debate que se destacam e possuem relevância ao setor público hoje, qual seja, a associação dos instrumentos e condições tecnológicas de produção, recebimento, armazenamento e entrega de dados e informação com as operações de uma gestão democrática, do financiamento e do controle social das políticas públicas (TAPAJÓS, 2006, p. 180).

Desta forma o sistema de informação pretende ser mais do que um instrumento técnico que facilitaria as ações dessa política, mas propõe uma nova requalificação para esse campo de atuação na perspectiva de gestão democrática, que produz conhecimento a partir da sistematização dos dados obtidos nos serviços e programas.

A Rede SUAS, como ficou conhecido o sistema de informação da assistência, é integralmente desenvolvida pelo MDS e, alimentado por subsistemas interrelacionados, dentre eles:

- SUASweb – sistema em funcionamento que tem por objetivo atender os requisitos do novo modelo de gestão e as novas regras trazidas por este. Atualmente composto pelo Plano de Ação, do demonstrativo sintético físico financeiro, de informações essenciais para gestores(saldos, contas corrente, beneficiários do BPC, parcelas pagas contendo ordem bancária, data do pagamento entre outros).
- GeoSUAS - Sistema de Geo-referenciamento e Geoprocessamento do SUAS: sistema aberto à população, desenvolvido com a finalidade de subsidiar a tomada de decisões no processo de gestão da política nacional de assistência e resulta da integração de dados e mapas servindo de base para a construção de indicadores. Aborda os aspectos de recuperação e cruzamento de informações a respeito de ações e programa mantidos pelo MDS e variáveis sócio-econômicas, ampliando a possibilidade de utilizar-se de operações geoprocessadas para a tomada de decisões.
- InfoSUAS - Sistema de Informações de repasse de recursos com acesso aberto à população que disponibiliza informações sobre a cobertura e o detalhamento dos valores transferidos para os municípios, organizados por eixo de proteção social e por tipo de intervenção, por ano, município, estado, ou região.
- CadSUAS - Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social que comporta todas as informações cadastrais de prefeituras, órgão gestor, fundo e conselho municipal, rede de entidades executora de serviços socioassistenciais e

que possuem ou solicitem registro e Certificado ou Registro no CNAS e, finalmente, informações cadastrais dos trabalhadores do SUAS em todo território nacional.

- SigSUAS – Sistema de Gestão do SUAS que tem como objetivo a coleta, junto aos estados e municípios, de maiores dados sobre a execução física e financeira praticada por estes. Neste sistema, os gestores municipais e estaduais poderão administrar e informar as diferentes modalidades de execução direta e transferências para a rede executora do SUAS com dados vinculados ao atendimento da rede. Esses dados subsidiarão a emissão de relatórios consolidados anuais para aprovação junto aos conselhos municipais, CNAS e o MDS e resultará no relatório de Gestão.
- SICNAS e o SICNASweb – O Sistema de Informação do Conselho Nacional de Assistência Social é responsável em processar as informações referentes ao CNAS. Possui um módulo de consulta web que permite o acompanhamento da tramitação dos processos de registro e certificação de entidades e impressão de certidões para interessados (módulo web já em funcionamento e módulo cliente servidor em desenvolvimento).
- SISFAF – Sistema de transferência fundo a fundo: Sistema que agiliza e moderniza os procedimentos de repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos municipais e estaduais.
- SIAORC – Sistema de Acompanhamento Orçamentário do SUAS, específico para gestão orçamentária de recurso gerido pelo Fundo Nacional de Assistência Social.
- SISCON – Sistema de Gestão de Convênios responsável pelo gerenciamento de convênios, acompanhando todo o trâmite desde o preenchimento dos planos de trabalho, formalização de convênios e prestação de contas. O sistema conta com um módulo de pré-projeto disponibilizado pela internet para o envio dos dados do convênio pretendido pelos estados e municípios, um módulo cliente-servidor e um módulo parlamentar, para administração de emendas parlamentares (TAPAJÓS, 2006, p. 107-198).

Esses são subsistemas da Rede SUAS que visa fortalecer a informação e comunicação dessa política uma vez que a gestão da informação é tida como essencial para o sistema único.

A ênfase na promoção de mecanismos que favoreçam o diálogo e os fluxos de informação são determinantes para a ação intersetorial, entendida como a articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações, com o objetivo de alcançar resultados integrados em situações complexas, visando um efeito sinérgico no desenvolvimento social (JUNQUEIRA, INOSOJA & KOMATSU, p. 24).

Nesse sentido a gestão da informação no SUAS tem a prerrogativa de implantar políticas integradas, considerando que os problemas sociais são multicausais e não podem ser vistos de forma fragmentada, mas em sua totalidade.

Embora se tenha avançado muito com a construção de um sistema informatizado de informação e comunicação, cabe lembrar que existem ainda dificuldades no âmbito de repasses de informações nas instituições de assistência social e, também de acesso ao sistema informatizado.

Não há uma prática de comunicação interna entre os coordenadores e profissionais dos diversos serviços dessa política de forma permanente, salvo em caso de buscar um serviço imediato. Não existe planejamento de ações conjuntas e nem programação de visitas e atividades articuladas. Muitas vezes os serviços não se conhecem e nem se reconhecem como parte de uma mesma política, que prima, sobretudo, por uma atuação articulada.

É comum um serviço não saber o que o outro oferece, nem as mudanças que por ventura acontecem. O canal da comunicação é ausente ou quando muito se dá por meio de afinidades particulares em conversas pessoais, que não alcançam os demais profissionais. Há nesse caso uma concentração de saberes.

A falta de um fluxo de informações internas pode ser considerado prejudicial para os gastos públicos à medida que o conhecimento das ações desenvolvidas e projetadas pode facilitar a otimização de recursos.

Outro fator que merece destaque é a dificuldade de acessar informações em alguns lugares seja, em decorrência da ausência de equipamentos, rede elétrica e telefônica deficiente, ou até a baixa qualificação de alguns profissionais que operam os sistemas (COUTO et al, 2010, p. 115).

Nesse sentido as informações não chegam ao conhecimento dos sujeitos integrantes do sistema em todos os cantos, o que contribui para a perpetuação de práticas conservadoras além da não apropriação das mudanças e atualizações da política, como por exemplo, o surgimento de um novo programa, uma nova metodologia de ação etc.

A questão do conhecimento e da informação é fundamental para o desenvolvimento do SUAS e muitas vezes passa pelas mãos dos próprios profissionais que devem conduzir seus saberes e informações para uma atuação articulada. E essa articulação tem que está além de projetos pessoais, pois, se trata de uma direção assumida por uma política pública de estado.

Assim, o estabelecimento de mecanismos que favoreçam o diálogo entre as proteções, programas e serviços ofertados pelo SUAS deve ser constantemente estimulado através de planejamentos articulados, reuniões, rodas de conversas, grupos de estudo etc. É preciso haver uma interação que proporcione uma sintonia de conhecimento entre todos os sujeitos dessa política e assim, possa garantir os direitos dos usuários.

3.2.4 – A rede de serviços

O SUAS tem a função de regular e organizar as ações de assistência social no país, no atendimento às necessidades de proteção e seguridade social, por meio de um conjunto articulado de serviços continuados, projetos, programas e benefícios, que visam assegurar e afiançar o que estar disposto na LOAS.

Nesse sentido pressupõe de antemão, uma parceria entre os programas e serviços predispostos em seus dois níveis de proteção social, ou seja, entre os serviços existentes em seu próprio arcabouço. Mas também dispõe que deve existir uma parceria com os serviços desenvolvidos por instituições sociais, formatando uma espécie de rede socioassistencial.

A NOB/SUAS define essa rede socioassistencial 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, sob a hierarquia da proteção básica e especial seguindo seus níveis de complexidade (NOB/SUAS, 2010 p. 94). E ainda essa rede deverá ser organizada com base nos seguintes parâmetros:

- Oferta, de maneira integrada, de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social para cobertura de riscos, vulnerabilidades, danos, vitimizações, agressões ao ciclo de vida e a dignidade humana e à fragilidade das famílias;
- Caráter público de corresponsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e não-governamentais de assistência social evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos;
- Hierarquização da rede pela complexidade dos serviços e abrangência territorial de sua capacidade em face da demanda;
- Porta de entrada unificada dos serviços para a rede de proteção social básica, por intermédio de unidades de referência e para a rede de proteção social especial por centrais de atendimento e controle de vagas;
- Territorialização da rede de assistência social sob os critérios de: oferta capilar de serviços, baseada na lógica da proximidade do cotidiano de vida do cidadão;
- Caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da rede não-governamental;
- Referência em todo o território nacional de nomenclatura, conteúdo, padrão de funcionamento, indicadores de resultados de rede de serviços, estratégias e medidas de prevenção quanto à presença ou ao agravamento e superação de vitimizações, riscos e vulnerabilidades sociais (NOB/SUAS, 2010, p. 95).

A NOB/SUAS prevê a complementaridade como uma diretriz para o atendimento dos benefícios, serviços, programas e projetos, na perspectiva de haver uma articulação entre as ações de assistência social que supere a sua fragmentação e sobreposição.

A rede de assistência social, portanto, deve agregar as demais instituições sociais da sociedade civil que executam programas e projetos voltados para minimizar as vulnerabilidades sociais dos cidadãos.

A participação da sociedade civil no trato das políticas sociais se deu com mais veemência na década de 1990 a partir da transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade organizada, no âmbito da reforma neoliberal. Os serviços sociais passaram então a ser efetivados por fora do Estado. Em relação à assistência social essa parceria remonta aos tempos em que esta era tratada pela via da caridade, da benemerência e

filantropia, ou seja, a participação de organizações sociais percorreu a trajetória dessa política e continua na conjuntura atual em que se torna parceira do Estado.

Da mesma forma o trabalho em rede não se configura como algo novo. No entanto, vem sendo apontado como elemento importante ao desenvolvimento de políticas sociais tendo em vista a “indispensável articulação entre as políticas sociais públicas como uma das formas de acessar e garantir direitos sociais” (OLIVEIRA, 2004, apud PFEIFER, 2009, p. 8).

A lógica da intersetorialidade predomina no âmbito das redes, pois não se esgota no âmbito de uma organização ou de uma política social, mas, em várias organizações públicas, sejam privadas ou, estatais, apontando para a necessidade de procurar outras saídas, para lidar com as incertezas e a complexidade dos problemas sociais. A intersetorialidade como um meio de intervenção na realidade social exige articulação de instituições e pessoas, para integrar e articular saberes e experiências estabelecendo um conjunto de relações, constituindo uma rede social.

A construção de redes vai depender, em primeira instância, do compartilhamento de intencionalidades, objetivos e valores. A adesão a uma rede só nasce em função de fatores que consigam reunir em torno de si as expectativas, necessidades e demandas de cada um dos diferentes participantes (BRASIL, 2008b, p. 42).

A formação de redes pressupõe uma forma de organização horizontal, conectada, autônoma, participativa, colaborativa e de decisão compartilhada, onde o cidadão e sua família possam ser atendidos em todas as suas necessidades pelas diversas políticas sociais de maneira integral, em que as ações sejam articuladas entre as políticas setoriais e as diversas organizações sociais.

O SUAS inicialmente já possui uma rede de integração interna composta pelos serviços, programas e benefícios, os quais devem ser articulados e racionalizados entre si, visando à superação da tradicional fragmentação. Foi nesse sentido que o CNAS aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais para definir quais são os serviços inerentes a cada proteção social e, a Comissão Intergestora Tripartite aprovou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de renda no âmbito do SUAS.

A Tipificação engloba em sua matriz padronizadora para os serviços socioassistenciais a articulação em rede, indicando a conexão e completude de cada serviço com os outros, seja no âmbito interno como nas demais organizações. Já o Protocolo de Gestão Integrada dispõe sobre a padronização de procedimentos para uma gestão integrada, definindo como um de seus objetivos a construção de mecanismos que fortaleçam a articulação da rede socioassistencial. Nesse sentido, o SUAS possui duas ferramentas importantes no enfoque de ações intersetoriais. O desafio é fazer com que essas recomendações saiam do papel.

Nos municípios, os CRAS e CREAS são responsáveis pela articulação da rede de proteção social local a partir de seu território. Para tanto, é necessário conhecer, mapear e estruturar a rede socioassistencial dentro do território, para promover a inserção dos usuários nos serviços. Porém, a realidade muitas vezes mostra a dificuldade que essa rede tem de se concretizar enquanto prática intersetorial.

Couto et al (2010, p. 123), verificou na pesquisa empírica realizada nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco, que muitos dos profissionais que trabalham nos CRAS tem dificuldade de conhecer o próprio território onde estão sediados, bem como a rede socioassistencial existente, os equipamentos e recursos sociais presentes na localidade, que poderiam propiciar uma articulação capaz de beneficiar a população.

Sem conhecer quais são as organizações sociais e os equipamentos públicos que existem numa determinada localidade fica difícil realizar qualquer tipo de parceria. Como o CRAS ou o CREAS vai encaminhar um usuário se não conhece os serviços ofertados em sua região? Essa dificuldade mostra a fragilidade desses equipamentos que muitas vezes não dispõe de recursos capazes de propiciar uma atuação coerente com o que estar disposto na PNAS.

A formação e articulação da rede socioassistencial parte do envolvimento e agregação dos diferentes setores em se organizar em torno de objetivos comuns a partir de ações conjuntas. É primordial que haja o compartilhamento de objetivos que possa seguir por uma via única. Reconhecer a complementaridade entre esses vários setores potencializa os serviços socioassistenciais.

Nesse sentido a rede interna do SUAS antes de ir buscar na rede complementar das organizações sociais uma parceria, precisa afinar os laços que as unem no âmbito formal; “não se pode integrar para fora quando não se tem uma efetiva integração para dentro” (BRASIL, 2008b, p. 44). Esse tem sido um desafio no âmbito do sistema, uma vez que, os gestores e profissionais dos serviços e programas se isolam numa prática fechada, cuja articulação só é admitida quando é proveitosa para o próprio serviço. Algumas vezes a articulação e diálogo são maiores com as organizações externas do que com o serviço que é ofertado ao lado.

Esse tipo de prática é corriqueiro no âmbito dos serviços públicos em diversas políticas sociais; parece haver uma concorrência interna entre os serviços e uma profícua transferência de responsabilidade. Essa prática só tem a prejudicar os usuários da política quanto à resolutividade de sua demanda, pois muitas vezes o encaminhamento não é feito por falta de conhecimento do que estar sendo desenvolvido no serviço ou programa do lado. Em outras vezes acontece do encaminhamento ser equivocado, o que por sua vez, faz com que o usuário perca seu tempo e recursos.

É necessário fortalecer a rede interna de assistência social, com um diálogo sincero e maduro entre as proteções sociais. Isso de maneira nenhuma impede que seja firmada uma parceria com as demais instituições da sociedade civil e das demais políticas. É importante construir fluxos e conexões internos e externos para fortalecer as ações desenvolvidas no sentido de proporcionar um atendimento e acompanhamento integral do usuário.

Momentos de discussão precedidos de estudos das contribuições dos diversos atores, bem como a pesquisa e a busca de novos subsídios para enriquecer o debate; construção de diagnósticos em conjunto; contínua atenção e reflexão sobre as suas formas de funcionamento e as diferentes estratégias empregadas em sua constante mobilização e a prática de planejar em conjunto são alguns elementos que podem contribuir para ação intersetorial.

A articulação em rede é um dos grandes desafios no processo de consolidação do SUAS que precisa ser encarado de frente pelos órgãos gestores. Cabe principalmente aos gestores garantir o fortalecimento das relações internas e externas, lembrando que a intersetorialidade não é uma receita para resolver os problemas sociais, mas, se configura como um modo de gestão e que, portanto, prescinde de institucionalidade política.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste estudo procede-se a análise do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a partir da ótica da transversalidade e intersetorialidade, compreendidos nesse estudo como sinônimos; identificando elementos favoráveis e desfavoráveis postos a implementação de uma gestão intersetorial no âmbito desse sistema e da Política Nacional de Assistência Social.

Para além da contribuição para o corpo técnico que operacionaliza e faz parte desse sistema, ressaltamos que a elaboração desse trabalho constitui-se num momento importante para nossa formação profissional visto que possibilitou uma reflexão mais clara sobre a política de assistência social brasileira e sua aproximação fundamental com a lógica que perpassa a noção de transversalidade e intersetorialidade. Esse trabalho consiste, portanto, num processo de construção de conhecimento que só foi possível mediante leituras e questionamentos sobre o que está posto nos documentos oficiais que regem essa política e os estudos que mostram a realidade concreta, onde se percebe uma lacuna, se assim podemos chamar, entre o que está posto e o que de fato existe, ou mesmo inexiste. Sendo assim, este trabalho visa contribuir para o debate atual acerca da intersetorialidade no âmbito da assistência social e os seus desafios na tentativa de estabelecer uma prática intersetorial endógena e exógena, ou seja, dentro e fora de seus muros. Da análise construída extraem-se as principais reflexões.

A política de assistência social tem avançado ao longo dos últimos anos, sobretudo, com construção do SUAS em 2005 e sua ascensão ao plano legal da LOAS em 2011 no seu artigo 6º, que vem tratar da gestão das ações na área de assistência social sob a forma de um sistema descentralizado e participativo, tendo no CRAS e CREAS seus principais equipamentos públicos que tem a função de servir de porta de entrada aos usuários dessa política.

É possível afirmar que o SUAS e seus equipamentos sociais é uma realidade que vem sendo disseminada e implantada em todo o país, o reflete a construção de um novo paradigma para a política de assistência social, que ao longo dos tempos teve suas bases assentada no viés da filantropia e da caridade, destituída de uma noção de política pública de estado.

O SUAS avança na trajetória da assistência social ao estruturar em uma via única os serviços, programas e benefícios de assistência social de modo que esses sejam efetivados seguindo sua direção em todo o país, evitando assim, práticas e ações fragmentadas e descontínuas, ou mesmo a sobreposição de ações. Porém, sua implantação não ocorre sem desafios, sobretudo, em face de uma cultura perversa e arcaica que permeia nossa sociedade, pautada por referenciais patrimonialistas e clientelistas.

Outro fator identificado em relação a implementação do SUAS diz respeito a má estruturação de seus equipamentos de entrada do sistema, que são os CRAS e os CREAS. Conforme observamos a disseminação desses dois equipamentos tem sido incentivada pelo governo federal. Hoje o CRAS já está presente em quase todos os municípios, com adesão de 99,5% dos municípios. Os CREAS estão avançando nesta direção, atualmente são 2.191 em todo o país. Porém, muitos desses espaços não possuem o mínimo de condições de trabalho para a equipe técnica que o compõe. As instalações físicas são inapropriadas, os materiais de trabalho são insuficientes, falta transporte para as visitas domiciliares, telefone, internet, além do mais, a própria equipe é precarizada com vínculos de trabalho fragilizado, submetido muitas vezes aos mandos dos gestores municipais na intenção de manter seus empregos; sua fonte de sobrevivência. Nesse percurso a implantação do CRAS e dos CREAS vem se dando com base na lógica do imprevisto e adaptações, o que reforça a cultura do atraso diante da assistência social que continua sendo vista como prática dos “jeitinhos” e dos “arranjos” e não como política pública de estatal.

É possível afirmar que a consolidação da assistência social enquanto política social de responsabilidade do Estado e de direito do cidadão não se dá sem resistência. Embora essa realidade tenha sido evidenciada a partir da Constituição Federal de 1988, o Estado já vinha intervindo desde a LBA, mas sem o compromisso legal. No contexto atual essa relação, embora firmada em lei, tem atravessado um campo nebuloso: o campo das reformas neoliberais. Nesse contexto o Estado deixa de prover as políticas sociais em detrimento da política econômica, transferindo sua responsabilidade para setores da sociedade civil, numa espécie de “refilantropização”, como diz Yasbek (2004).

A política de assistência social recém-chegada ao patamar de política pública é a que mais vem sendo penalizada com esse direcionamento do Estado, tendo forte dificuldade de ser absorvida na prática como responsabilidade e dever do Estado, mesmo

com os avanços contidos na LOAS e no SUAS, conforme observamos na implementação do SUAS e seus equipamentos em âmbito nacional.

Mereceu destaque na pesquisa a relação entre a assistência social e a lógica da transversalidade e intersetorialidade. De fato a assistência social tem um caráter de transversalidade à medida que os problemas sociais e consequentemente as suas demandas se tornam cada vez mais complexos exigindo a intervenção conjunta entre as políticas sociais, no sentido de garantir resolutividade as necessidades dos indivíduos.

A assistência social assim como outras tantas políticas, a exemplo da saúde, tem destacado a importância de se trabalhar em articulação, destacando o viés intersetorial como possibilidade de superar a intensa fragmentação e disputa que existe no locus das políticas sociais. A intersetorialidade torna-se então uma forma de gestão que vem favorecer a articulação entre as políticas setoriais, uma vez que elas por si só não solucionam tudo e, necessitam se comunicar com as demais políticas para identificar as necessidades da população e as resoluções que podem oferecer (NASCIMENTO, 2010, p. 99).

A intersetorialidade como articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos, tem sido enfocada no âmbito da assistência social pelo SUAS, que traz em seu escopo a intersetorialidade como princípio organizativo. Ao assumir essa tarefa desafiadora, o SUAS buscar estimular entre os seus serviços e programas uma ação sinérgica tendo em vista a garantia dos direitos dos cidadãos, mas, essa sinergia não se esgota na atuação interna dos seus serviços e programas, mas pretende uma articulação com a rede social existente nos outros sistemas. Nessa perspectiva destaca-se a atuação do PBF e do PETI como programas que na prática dependem de uma atuação intersetorial.

A despeito da proposta de intersetorialidade do SUAS, constatamos alguns desafios que rondam seu desenvolvimento e dificultam a prática articulada. Dentre eles evidenciamos a dificuldade de estruturação dos equipamentos sociais como o CRAS e CREAS. A pouca visibilidade e a má estruturação desses equipamentos compromete não só o seus atendimentos diários como também, a sua relação com os demais instrumentos da rede socioassistencial, dificultando uma interação entre os mesmos. Espaços físicos adequados tanto do CRAS quanto do CREAS são condições mínimas necessárias para o

desenvolvimento dos serviços sociais previstos, como pode abrir possibilidades de aproximação com a rede. Porém na prática o que temos visto são improvisações de espaços precários para servir de base a esses equipamentos.

Outro elemento que identificamos como desafio no âmbito da prática intersetorial do SUAS é a dificuldade de se estabelecer em seus quadros operacionais uma corpo técnico efetivo. O quadro funcional do SUAS geralmente é formado por profissionais instáveis, com vínculos fragilizados além de baixa remuneração. Essa realidade contribui para que a articulação entre setores, quando existe nesses espaços, sejam prejudicadas quando esses profissionais são demitidos dos cargos por perseguição política, quando ocorrem mudanças de gestão, ou, quando os mesmos vão em busca de melhores condições de trabalho em outros espaços de atuação. Essas mudanças atropelam o desenvolvimento do serviço, como retarda ou põe abaixo as articulações existentes, o que vai depender da direção dos novos profissionais. Essa rotatividade prejudica a lógica intersetorial.

A pesquisa mostra ainda o desafio de se estabelecer um fluxo de informações interno e externo no âmbito dos serviços e programas. Embora se tenha avançado diante dos sistemas de informações tecnológicos proposto pelo MDS na Rede SUAS, a troca de informação pura e simples tem encontrado dificuldade de se expandir no âmbito desse sistema. Os setores não se comunicam o que conduz a reprodução da fragmentação e sobreposição das ações, contrário a lógica da intersectorialidade.

A falta de um fluxo de informações internas pode ser considerado prejudicial para os gastos públicos à medida que o conhecimento das ações desenvolvidas e projetadas pode facilitar a otimização de recursos. Se não existe uma comunicação interna, a possibilidade de haver uma sinergia das ações da política de assistência fica prejudicada. A questão da informação, do conhecimento, da comunicação, do diálogo e da articulação é imprescindível ao SUAS na busca pelos seus objetivos, que é garantir direitos.

E por fim, um último elemento que tem se constituído como um desafio para o SUAS é a capacidade de articulação da rede de serviços. Esse elemento tem uma forte ligação com os demais citados anteriormente: equipe rotativa, falta de estruturação dos serviços, falta de comunicação podem está relacionada à falta de conhecimento do território do qual os equipamentos do SUAS faz parte. Esse, aliás, é um dos grandes desafios para a equipe técnica do SUAS: conhecer seu território.

O SUAS pressupõe que os CRAS e CREAS para efetivarem seus serviços tenham conhecimento da realidade na qual está inserida no sentido de fortalecer suas ações através da rede socioassistencial local. Para existir uma rede socioassistencial é preciso conhecer as instituições e organizações que existem no território no qual esses equipamentos se fazem presente para formar parcerias, o que pode contribuir para a resolutividade das demandas que chegam até os serviços.

A análise das dificuldades apontadas indicam que muitos são os desafios para a concretização do SUAS enquanto parte de uma política pública transversal que busca uma ação intersetorial. Esse processo de constituição de uma gestão intersetorial interna e com os diferentes sistemas e políticas sociais, apesar de demandar requisições conceituais e técnicas para sua operacionalização, vai depender principalmente da atuação política dos gestores municipais, estaduais e federal, de incentivarem a articulação de suas secretarias/ministérios, para que seja possível avançar nesse processo de assimilação e efetivação de uma gestão intersetorial, que não ocorra apenas pontualmente ou a partir de iniciativas isoladas e particulares de técnicos ou gestores das políticas, mas que seja uma política de gestão permanente.

Destarte, cabe salientar que muito se tem falado sobre intersetorialidade, mas pouco se tem observado sua existência na prática. É preciso romper com essa barreira entre o real e o ideal; é preciso tirar dessa forma de gestão novas possibilidades que vá além da velha burocracia pública e possa transformar a realidade das políticas sociais trazendo-as para um campo novo, onde os sujeitos sejam vistos em sua totalidade.

Ressaltamos que este trabalho não tem a pretensão de esgotar as discussões sobre o tema, e sim, contribuir de alguma forma para o alargamento e aprofundamento dessa temática e que possa instigar outros discentes a aprofundarem cada vez mais a temática.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, N. L. T. **Educação e Infância na Cidade: dimensões instituintes da experiência de intersectorialidade em Niterói.** (Tese de Doutorado). Universidade Federal Fluminense. Niterói/Rio de Janeiro, 2010.

ANANIAS, P. **O SUAS e o caminho da intersectorialidade das políticas.** CNAS VI Conferência Nacional de Assistência Social. Caderno de Textos, Brasília, MDS/CNAS. 2007, p.63-67.

ANTUNES, R. **A era da informatização e a época da informalização: riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** In: Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2006.

BEHRING, E.R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006 (Biblioteca básica de serviço social; v.2).

_____.; ALMEIDA, M. H. **Trabalho e seguridade social: percursos e dilemas.** 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BEHRING, E.R. **Brasil em contra reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos.** São Paulo: Cortez, 2003.

BOSCHETTI, I.; SALVADOR, E. **Orçamento da seguridade social e política econômica: perversa alquimia.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XXVI, Especial, nº 87, 2009.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil: um Direito entre Originalidade e Conservadorismo.** Brasília: GESST/SER/UnB, 2ª edição, 2003. v. 1. 297p.

BRASIL. TCU. **Orientações para conselheiros da área de assistência social.** Brasília: 4ª secretaria de controle externo, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, DF, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica: NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS: NOB-RH/SUAS.** Brasília, DF, 2007

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **SUAS: Configurando os eixos de mudança.** Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Capacita Suas v.1. Brasília: MDS, 2008a.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Desafios da gestão do SUAS nos municípios e estados.** Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Capacita Suas v.2. Brasília: MDS, 2008b.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração**. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Capacita Suas v.2. Brasília: MDS, 2008c.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Orientações técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. MDS, Brasília, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no SUAS: orientações técnicas**. Brasília, DF. MDS, Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010 a.

_____. Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome. **Orientações técnicas: CRAS que temos, o CRAS que queremos**. MDS, Brasília, 2010 b.

BRONZO, C. **Intersetorialidade, Autonomia e Território em Programas Municipais de Enfrentamento a Pobreza : experiências de Belo Horizonte e São Paulo**. Planejamento e Políticas Públicas, n. 35, jul./dez. 2010.

BURLANDY, L. **A construção da política de segurança alimentar e nutricional no Brasil: estratégias e desafios para a promoção da intersetorialidade no âmbito federal de governo**. Ciências & Saúde Coletiva, 2009.

CASTRO, F.J.R. **O CRAS nos planos de assistência social: padronização, descentralização e integração**. In: Planos de Assistência Social: diretrizes para elaboração. Capacita Suas, Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, Brasília, v.3, 2008.

CARVALHO, M. F. [et al]. **Intersetorialidade: diálogo da política nacional da promoção da saúde com a visão dos trabalhadores da atenção básica em Goiânia**. Tempus, Actas de Saúde Coletiva, vol. 3, n. 3, p. 44-55, jul./set. 2009.

CESAR, M. J. **Serviço Social e reestruturação industrial: requisições, competências e condições de trabalho profissional**. In MOTA, A. E. A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas do serviço social. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

CIGNOLLI, A. **Estado e força de trabalho: introdução à política social no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

COUTO, B. R. et al. (Coord.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo: Cortez, 2010.

CURRALERO, C.R.B. et al. **Desafios para a Gestão Intersetorial e Intergovernamental do Programa Bolsa Família para o Enfrentamento da Pobreza**. Brasília/DF, IV Congresso Consad de Gestão Pública, 2011.

CURRALERO, C.R.B. & ALONSO, A.F. **O Índice de Gestão Descentralizada (IGD) e o Sistema de Condicionalidades (SICON) como Ferramentas de Gestão Intersetorial do Programa Bolsa Família**. Brasília/DF, IV Congresso Consad de Gestão Pública, 2011.

GROSSI, P. K.; GUILAMELON, L. F. **Intersetorialidade na política de saúde do idoso**. Textos & Contextos. Nº 6 , ano V, dez. 2006.

IAMAMOTO, M.V.; CARVALHO, R.C. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 33 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

INOSOJA, R. M. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade**. Cadernos FUNDAP, n. 22, p. 102-110, 2001.

INOSOJA, R. M; JUNQUEIRA, L. A. P.; KOMATSU, S. **Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza**. XI Concurso de Ensayos del CLAD “El transito de la cultura Burocrática al modelo de la gerencia Pública : perspectivas , posibilidades y limitaciones”, Carcas, 1997.

IAMAMOTO, M.V. **O serviço social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. 15 ed. São Paulo, 2008.

JUNQUEIRA, L. A. P. **A gestão intersectorial das políticas sociais e o terceiro setor**. Saúde & Sociedade, v.13, n. 1, p. 25-36, jan/abr, 2004.

LOPES, M. H. C. **O Tempo do SUAS**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 87, 2009.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. Tradução de Carlos Eduardo Silveira, Regis de Castro Andrade e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. **O Manifesto Comunista**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. São Paulo: Cortez, 2001.

MINAYO, M.C. S. **Desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo, Hucitec, 2008.

MIOTO, R. C. T.; SCHÜZ, F. **Intersetorialidade na política social: reflexões a partir do exercício profissional dos assistentes sociais**. DIPROSUL, Pelotas, 2011.

MONNERAT, G. L. **Transferência condicionada de renda , saúde e intersectorialidade: lições do Programa Bolsa Família**. Tese de Doutorado. Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2009.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. **Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil**. Katálisis, Florianópolis, v 14 jan/jun, 2011.

MORONI, J.; CICONELLO, A. **A intersectorialidade nas políticas públicas**. CNAS VI Conferência Nacional de Assistência Social. Caderno de Textos, Brasília, MDS/CNAS. 2007, p.79-90.

MOTA, A. E.; MARANHÃO, C. H.; SITCOVSKY, M. **O Sistema único de Assistência Social e a formação profissional**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n. 87, 2009.

MOTA, A. **Cultura da crise e seguridade social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, A. E.; AMARAL, A. S. **Reestruturação do capital, fragmentação do trabalho e Serviço Social**. In MOTA, A. E. A nova fábrica de consensos: ensaios sobre a reestruturação empresarial, o trabalho e as demandas do serviço social. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2006.

NASCIMENTO, S. **Reflexões sobre intersectorialidade entre as políticas públicas**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº 101, jan/mar, 2010.

NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política: uma introdução crítica**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2007.

NETTO, J. P. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2006.

PAIVA, B. A. **O SUAS e os direitos socioassistenciais; a universalidade da seguridade social em debate**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XXVI, Especial, nº 87, 2009.

PEREIRA, P. A. **Necessidades humanas: subsídios a crítica dos mínimos sociais**. São Paulo: Cortez, 2000.

PFEIFER, M. **Notas acerca das redes de políticas sociais**. In: 1º Simpósio sobre famílias: políticas de atendimento, 2009, Tubarão. Anais do 1º Simpósio sobre famílias: políticas de atendimento. Tubarão: UNISUL, 2009.

PINHEIRO, R. C. **Controle social do Programa Bolsa Família: uma experiência de transversalidade e intersectorialidade em um programa público brasileiro**. XX concurso del CLAD sobre reforma del Estado y Modernización de la Adiministración Pública, Caracas, 2007 .

POCHMANN, M. **Desempregados do Brasil**. In: Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil. São Paulo: Boitempo, p. 59-73 2006.

SANTOS, A. C.A. [et al]. **E a família, como vai? Um olhar sobre os programas de transferência de renda no Brasil sob a ótica da família**. In: Estudos de Política e Teoria Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Praia Vermelha, nº 18. P. 30-45, Primeiro semestre, 2008.

SANTOS, J. S.; SANTOS, D. R. **Configurações contemporâneas da assistência social no Brasil: avanços jurídico-políticos e retrocessos neoliberais**. Libertas, Juiz de Fora, v. 10, n. 2 p. 104-130, jul-dez/2010.

SENNA, M.C.M. [et al]. **Programa Bolsa Família: nova institucionalidade no campo da política social brasileira**. Katálisis, Florianópolis, v 10 jan/jun, 2007.

SIMÕES, C. Curso de direito de Serviço Social. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, A. **O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social no Brasil**. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XXVI, Especial, nº 87, p. 96-122, 2009.

YASBEK, M.C. **Estado e políticas sociais**. In: Estudos de Política e Teoria Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro: Praia Vermelha, nº 18. Primeiro semestre, 2008.

_____. **As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos da LOAS.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XXV, nº 77, 2004.

SIMIONATO, I. & LUZA, E. **Estado e Sociedade Civil em Tempo de Contrarreforma: lógica perversa para as políticas sociais.** Porto Alegre/SC, Textos e Contextos, v 10, n. 2, p.215-226, ago./dez. 2011.

TAPAJÓS, L. **Gestão da informação no SUAS.** Serviço Social & Sociedade, São Paulo, ano XXVI, Especial, nº 87, p. 178-199, 2009.

TEIXEIRA, S. M. F. **O Desafio da Gestão das Redes de Políticas.** VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administracion Pública. Lisboa, Portugal, oct. 2002.

TORRES, M. M. & RAMIRES, B.A. S. **Intersetorialidade e Programa Bolsa Família: aproximações para o debate na política de assistência social.** V Jornada Internacional de Política Públicas. São Luis/Maranhão, 2011.