



Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro Socioeconômico  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
Mestrado em Serviço Social

Analú dos Santos Lopes

**ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL: APONTAMENTOS A PARTIR DE UMA  
EXPERIÊNCIA MUNICIPAL**

Florianópolis  
2020



Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro Socioeconômico  
Programa de Pós-Graduação em Serviço Social  
Mestrado em Serviço Social

Analú dos Santos Lopes

**ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NO SISTEMA ÚNICO DA  
ASSISTÊNCIA SOCIAL: APONTAMENTOS A PARTIR DOS PERCURSOS DE  
UMA EXPERIÊNCIA MUNICIPAL**

Dissertação apresentada à Banca Examinadora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social – Mestrado, da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

**Orientadora:** Dr<sup>a</sup> Keli Regina Dal Prá.

Florianópolis  
2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Lopes, Analú dos Santos  
ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NO SISTEMA ÚNICO  
DA ASSISTÊNCIA SOCIAL : APONTAMENTOS A PARTIR DOS  
PERCURSOS DE UMA EXPERIÊNCIA MUNICIPAL / Analú dos Santos  
Lopes ; orientador, keli Regina Dal Prá, 2020.  
213 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa  
Catarina, Centro Sócio-Econômico, Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Serviço Social. 2. Política de Assistência Social. 3.  
Rede Socioassistencial. 4. Implementação . 5. Burocratas de  
Nível de Rua . I. Dal Prá, keli Regina . II. Universidade  
Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em  
Serviço Social. III. Título.

Anali Dos Santos Lopes

**ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NO SISTEMA  
ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: APONTAMENTOS A PARTIR DE UMA  
EXPERIÊNCIA MUNICIPAL**

O presente trabalho em nível de mestrado foi avaliado e aprovado por banca  
examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Michelly Laurita Wiese  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Vera Maria Ribeiro Nogueira  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Silvana Tumelero  
Universidade Federal do Paraná

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que  
foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Serviço Social.

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Beatriz Augusto de Paiva  
Coordenadora do Programa de Pós-Graduação

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Keli Regina Dal Prá  
Orientador(a)

Florianópolis, 2020.

***Dedicado este trabalho aos meus pais, Maria  
Terezinha Lopes e Odilo Dremes Lopes.***

## AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal de Santa Catarina, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade Família e Política Social (NISFAPS), aos professores e servidores que participaram desse momento com grande maestria.

Às amigas e colegas de trabalho de São Bento do Sul: Dioceli, Elizabethy, Eliane, Franciane e Solange. Vocês foram fundamentais para o início da jornada.

Às amigades que nascerem e se desenvolveram na Residência e fazem parte da minha vida. Sem essas com certeza o permanecer em Florianópolis seria muito mais difícil. Agradeço em especial às amigas: Gabriela e Sarah, pela presença, o acolhimento, pelo poder contar e mesmo atualmente não compartilhando 60 horas semanais, permanecemos juntas. A amiga Andréia por toda a caminhada compartilhada. Os(as) preceptores (as), amigos (as) de Residência. Sem palavras para dizer o quanto agradeço por nossas vidas terem sido cruzadas.

Às amigades de mestrado que deram o tom suave do decorrer da jornada. Mulheres guerreiras, de luta e de muito amor: Carolzinha, Carol, Maria, Antonieta, Schaianny e Soraia. Valeu meninas!!!

Aos trabalhadores da Política de Assistência Social de Taió que abriram as portas do seu cotidiano de trabalho e me acolheram com muito carinho. Agradeço o compartilhar da riquíssima experiência!

Às professoras Silvana, Vera e Regina por aceitarem a compor a Banca Examinadora de Qualificação e Defesa de Mestrado, compartilhando conhecimento e elucidando direções à serem trilhadas.

À professora Michelly, por todo o carinho, acolhimento e presença desde o período da Residência. Gratidão pelo abrir as portas!

À professora Keli, pelo caminhar junto, pelas orientações e suportes! E, principalmente, por me desafiar a reflexão sobre a Política de Assistência Social. Foi além da construção de uma pesquisa científica, foi a finalização de um ciclo (pessoal, profissional e acadêmico) com a sensação de paz, alegria e agradecimento... Gratidão!

A minha FAMÍLIA, sem o suporte deles nada seria possível. Pelo exemplo de luta, força e fé da minha mãe Maria Terezinha, do suporte e carinho do meu pai Odilo. Pela parceria de vida, minhas irmãs, Veridiany e Juciane. E aos meus sobrinhos Eduardo, Gabriel e Rafaela, por traduzirem da melhor forma o sentido do amor. E do estar presente

do meu cunhado Enio. Agradeço também a minha tia Iolanda e minha prima Luana pelo carinho e me proporcionarem estar mais próximo de casa.

Ao lugar que me acolheu, onde fiz morada, me fortaleci, me redescobri e renasci, Barra da Lagoa. Da brisa do mar, pelos rolês na orla, pelas magnificas trilhas (Mole, Joaquina e Lagoinha do Leste) vendo os nasceres e pores de sol. Às intensas e desafiantes remadas sincronizadas que KanaloaVa'a proporcionou, atravessando marés de ondulações altas, marolinhas à translucidas e tranquilas águas do mar, traduzindo da melhor forma o compasso da vida.

Ao meu sol brilhante de todos os dias, meu parceirinho de vida, Engelszinho, sem ele meus dias não seriam tão especiais!!!!

*Não, não, senhor burguês  
O que eu preciso ter  
Ninguém nunca vai me dar  
Terei de conquistar!  
Ninguém vai me comprar  
Não vim pra me curvar, eu vim pra conquistar  
Não viemos nos curvar, nós viemos conquistar  
Odisséia na babilônia, dia após dia lutando  
Odisséia na babilônia, as coisas estão mudando  
Odisséia na babilônia, todos filhos de jah  
(...)  
**Quero a paz de jah no coração de meus irmãos  
Quero plantar e colher, sorrir quando o dia nascer  
Graças a Jah Rastafari (rasta)  
(Ponto de Equilíbrio)***

***MAHALO!!!***

## RESUMO

Trata-se de um estudo qualitativo que versa sobre a temática da Articulação da Rede de Socioassistencial na Política de Assistência Social. Parte-se da compreensão que a partir da implementação de serviços, programas, projetos e benefícios de forma articulados evitar-se-á a sobreposições e paralelismo de ações, contribuindo para minimizar a histórica fragmentação característica da área da Assistência Social brasileira. O estudo tem como o objetivo geral: Refletir sobre o processo de implementação da Articulação da Rede Socioassistencial do SUAS no município de Taió. Objetivos específicos consistem em: Identificar como a Articulação da Rede Socioassistencial é orientada a partir dos documentos que dão sustentabilidade à implementação da PNAS; Conhecer quais são as estratégias utilizadas para implementação da Articulação da Rede Socioassistencial no município de Taió; Verificar se existe a construção de ferramentas que auxiliam a operacionalizar da Articulação da Rede Socioassistencial. A Articulação da Rede Socioassistencial é considerada um processo desafiante e um mecanismo estratégico para oferta do direito à Assistência Social. Para análise do processo de implementação da Articulação da Rede Socioassistencial no cotidiano de trabalho elegeu-se como campo de pesquisa o município de Taió, pois apresentava uma operacionalização diferenciada em relação às demais cidades catarinenses. O grupo focal foi o procedimento metodológico adotado, utilizando-se para delimitação dos sujeitos o critério de amostra não probabilística. Para responder o objetivo geral e alcançar os objetivos específicos, foram realizados dois grupo focal que abarcavam os Burocratas de Médio Escalão e de Nível de Rua que são responsáveis por implementar a Política Municipal de Assistência Social de Taió. Nessa direção, primeiramente, identificou-se como ocorreu o processo de implementação da Política de Assistência Social no município. Como resultado dessa etapa, o segundo momento da investigação concentrou-se em identificar os elementos que clarificassem o fenômeno investigado buscando conhecer a metodologia de trabalho, as estratégias, os pontos positivos, as fragilidades e os aspectos imprescindíveis para realização da Articulação da Rede Socioassistencial. E, ao desvelar o objeto de pesquisa, identificou-se elementos que iam além do objetivo projetado para a investigação, permitindo percorrer, além do âmbito interno da Rede Socioassistencial, o seu domínio externo, a implementação da Rede Intersetorial. Os resultados demonstram uma implementação *bottom-up* que acontece de baixo para cima, realizada pelos Burocratas de Nível de Rua, que determinados pelo poder discricionário determinam como a política social chega até a população, o qual nesta pesquisa centrou-se no debate da Articulação da Rede Socioassistencial.

**Palavras-chave:** Política Social; Política de Assistência Social; Redes; Implementação; Rede Socioassistencial; Rede de Proteção Intersetorial; Burocratas de Nível de Rua.



## ABSTRACT

This is a qualitative study that deals with the theme of the Articulation of the Social Assistance Network in the Social Assistance Policy. It is based on the understanding that starting from the implementation of services, programs, projects and benefits in an articulated way, overlaps and parallelism of actions will be avoided, contributing to minimize the historical fragmentation characteristic of the Brazilian Social Assistance area. The study has the general objective of: Reflecting on the implementation process of the SUAS Social Assistance Network Articulation in the municipality of Taió. Specific objectives are to: Identify how the Articulation of the Social Assistance Network is guided by the documents that give sustainability to the implementation of PNAS; Know the strategies used to implement the Articulation of the Social Assistance Network in the municipality of Taió; Check if there is the construction of tools that help to operationalize the Articulation of the Social Assistance Network. The Articulation of the Social Assistance Network is considered a challenging process and a strategic mechanism for offering the right to Social Assistance. To analyze the implementation process of the Articulation of the Social Assistance Network in daily work, the municipality of Taió was chosen as the research field, as it presented a differentiated operationalization in relation to the other cities in Santa Catarina. The focus group was the methodological procedure adopted, using the non-probabilistic sample criterion to delimit the subjects. In order to answer the general objective and achieve the specific objectives, two focus groups were held, which comprised the Middle and Street Level Bureaucrats who are responsible for implementing the Taió Municipal Social Assistance Policy. In this sense, first, it identified how the process of implementing the Social Assistance Policy in the municipality occurred. As a result of this stage, the second stage of the investigation focused on identifying the elements that would clarify the phenomenon investigated, seeking to know the work methodology, the strategies, the positive points, the weaknesses and the essential aspects for carrying out the Articulation of the Social Assistance Network. And, by unveiling the research object, elements were identified that went beyond the objective designed for the investigation, allowing to go beyond the internal scope of the Social Assistance Network, its external domain, the implementation of the Intersectorial Network. The results demonstrate a bottom-up implementation that happens from the bottom up, carried out by the Street Level Bureaucrats, who determined by the discretionary power determine how social policy reaches the population, which in this research focused on the debate of the Articulation of Social Assistance Network.

**Keyword:** Social Policy; Social Assistance Policy; Networks; Implementation Assistance Network; Intersectoral Protection Network; Street Level Bureaucrats.

*O conhecimento nos faz responsáveis.*  
(CHE GUEVARA, 2003)

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 01:</b>	Redes de Proteção.....	96
<b>FIGURA 02:</b>	Sintetização dos Conteúdos Expressos nos Cadernos de Orientações Correspondente Ao Eixo Técnico – Operativo (2011 e 2016) .....	118
<b>FIGURA 03:</b>	Indicações sobre a Matricialidade Sociofamiliar na Perspectiva da Articulação da Rede Socioassistencial (2012) .....	122
<b>FIGURA 04:</b>	Ciclo de Formulação da Política.....	131
<b>FIGURA 05:</b>	Elementos para Articulação em Rede – 2019.....	162

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 01:</b>	Base de Dados da Pesquisa Documental (1993 a 2016) .....37
<b>QUADRO 02:</b>	Cadernos Orientadores do Trabalho na Assistência Social no Brasil (2011- 2018) .....210
<b>QUADRO 03:</b>	Sistematização dos Atendimentos - Casos Individuais - do Serviço Social (1937-1940) .....62
<b>QUADRO 04:</b>	Leis Regulamentadoras da Assistência Social no Brasil (1993-2016) .....97
<b>QUADRO 05:</b>	Resoluções Relacionadas à Assistência Social no Brasil (2004 - 2009) .....103
<b>QUADRO 06:</b>	Cadernos de Orientações (2011 – 2016) .....114
<b>QUADRO 07:</b>	Síntese das Contribuições dos Principais Autores da Discussão de Política Sociais como Ação Governamental (1930 à 1960) .....129
<b>QUADRO 08:</b>	Estrutura Organizacional da Política de Assistência de Taió - 2019.....139
<b>QUADRO 09:</b>	Principais Demandas e Demandadores das Intervenções dos Serviços Socioassistenciais (2019) .....156
<b>QUADRO 10:</b>	Dificuldades e Potencialidades – 2019.....164

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

<b>BPC</b>	Benefício de Prestação Continuada
<b>CADUNICO</b>	Cadastro Único
<b>CAPs</b>	Caixa de Aposentadorias e Pensões
<b>CEC</b>	Centro de Educação Complementar
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina
<b>CIB</b>	Comissão Intergestor Bipartite
<b>CIT</b>	Conselho Intergestor Tripartite
<b>CLT</b>	Consolidação das Leis do Trabalho
<b>CMDCA</b>	Conselho Municipal da Criança e Adolescente
<b>CMAS</b>	Conselho Municipal de Assistência Social
<b>CNAS</b>	Conselho Nacional de Assistência Social
<b>CNSS</b>	Conselho Nacional de Serviço Social
<b>CNPI</b>	Conselho Nacional dos Povos Indígenas
<b>CONANDA</b>	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente
<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>CRAS</b>	Centro de Referência de Assistência Social
<b>CREAS</b>	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
<b>CREASPOP</b>	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
<b>EC</b>	Emenda Constitucional
<b>EGEM</b>	Escola de Gestão Pública Municipal
<b>FEBEM</b>	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor
<b>FHC</b>	Fernando Henrique Cardoso
<b>FUNABEM</b>	Fundação Nacional para o Bem Estar do Menor
<b>HU</b>	Hospital Universitário
<b>IAP</b>	Institutos de Aposentadorias e Pensões
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>IDH</b>	Índice de Desenvolvimento Humano
<b>ILPI</b>	Instituição de Longa Permanência para Idosos
<b>IPCA</b>	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
<b>LA</b>	Liberdade Assistida
<b>LBA</b>	Legião Brasileira de Assistência
<b>LDO</b>	Lei de Diretrizes Orçamentárias
<b>LGBTS</b>	Lésbicas, Gays, Bissexuais, Travestis, Transexuais e Transgêneros
<b>LOAS</b>	Lei Orgânica de Assistência Social
<b>MAS</b>	Ministério da Assistência Social
<b>MARE</b>	Ministério da Administração e Reforma do Estado
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MESA</b>	Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar
<b>NISFAPS</b>	Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade Família e Política Social
<b>MPAS</b>	Ministério da Previdência e Assistência Social
<b>NOB-RH/SUAS</b>	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
<b>NOB/SUAS</b>	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
<b>PAEFI</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos Serviço Especializado em Abordagem Social

<b>PAIF</b>	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
<b>PBF</b>	Programa Bolsa Família
<b>PDRAE</b>	Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado
<b>PETI</b>	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
<b>PLC</b>	Projeto de Lei da Câmara
<b>PNAS</b>	Política Nacional de Assistência Social
<b>PNBEM</b>	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
<b>PPA</b>	Plano Plurianual
<b>PRIMS</b>	Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde
<b>PSB</b>	Proteção Social Básica
<b>PSC</b>	Prestação de Serviços à Comunidade
<b>PSEAC</b>	Proteção Social Especial de Alta Complexidade
<b>PSEMC</b>	Proteção Social Especial de Média Complexidade
<b>PSL</b>	Partido Social Liberal
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>PTS</b>	Projetos Terapêuticos Singulares
<b>SAGI</b>	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
<b>SC</b>	Santa Catarina
<b>SCIELO</b>	Scientific Eletronic Library Online
<b>SCFV</b>	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
<b>SENAC</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
<b>SENAI</b>	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
<b>SESC</b>	Serviço Social do Comércio
<b>SESI</b>	Serviço Social da Indústria
<b>SUS</b>	Sistema Único de Saúde
<b>SUAS</b>	Sistema Único de Assistência Social
<b>SST</b>	Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina
<b>TAC</b>	Termo de Ajuste de Conduta
<b>TCLE</b>	Termo de Consentimento Livre Esclarecido
<b>TSF</b>	Trabalho Social com Família
<b>UFSC</b>	Universidade Federal de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	17
1.1 Sobre o Tema .....	17
1.2 Percurso Metodológico .....	29
1.3 Estruturação da Pesquisa .....	47
<b>2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL</b> .....	<b>50</b>
2.1 Política Social: Breves Considerações.....	50
2.2 Da oferta de ações assistências pontuais à Assistência Social afiançada por uma Rede Socioassistencial.....	56
2.2.1 <i>Instituição da Assistência Social e a contrarreforma do Estado promovida pela         agenda governamental de Fernando Henrique Cardoso</i> .....	72
2.2.2 <i>Instituição da Rede Socioassistencial</i> .....	79
2.2.3 <i>Apontamentos sobre o período de 2016 – 2019: incertezas para o campo da Política         de Assistência Social</i> .....	84
<b>3 ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL: ANÁLISE DOCUMENTAL DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	<b>89</b>
3.1 Redes: Referências para o debate nas Políticas Sociais.....	89
3.2 Análise das LEIS .....	97
3.2.1 <i>Eixo: Gestão</i> .....	98
3.2.2 <i>Eixo: Técnico-operativo</i> .....	99
3.2.3 <i>Eixo: Sentidos</i> .....	101
3.3 Análise RESOLUÇÕES.....	102
3.3.1 <i>Eixo: Gestão</i> .....	103
3.3.2 <i>Eixo: Técnico-operativo</i> .....	108
3.3.3 <i>Eixo: Sentidos</i> .....	110
3.4 Análise CADERNOS DE ORIENTAÇÕES.....	113
3.4.1 <i>Eixo: Gestão</i> .....	114
3.4.2 <i>Eixo: Técnico-operativo</i> .....	116
3.4.3 <i>Eixo Sentidos</i> .....	121
<b>4 IMPLEMENTAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE TAIÓ</b> .....	<b>127</b>
4.1 Ciclo de Desenvolvimento das Políticas.....	128
4.2 Burocratas de Rua em ação .....	133
4.2.1 <i>Implementação da Política Municipal de Assistência Social de Taió</i> .....	134

4.2.1.1 <i>O lugar de fala</i> .....	134
4.2.1 <i>Implementação da Política de Assistência Social</i> .....	137
4.2.2 <i>Implementação da Rede Socioassistencial</i> .....	153
4.2.3 <i>Implementação da Rede Intersetorial</i> .....	167
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>176</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>183</b>
<b>APÊNDICE A - CADERNOS ORIENTADORES DO TRABALHO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL (2011- 2018)</b> .....	<b>209</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL TRABALHADORES</b> .....	<b>211</b>
<b>ANEXO A FLUXOGRAMA DE ATENDIMENTO PARA VIOLÊNCIA SEXUAL PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE</b> .....	<b>213</b>



# 1 INTRODUÇÃO

## 1.1 Sobre o Tema

A presente dissertação intitulada “ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: APONTAMENTOS A PARTIR DE UMA EXPERIÊNCIA MUNICIPAL”, foi desenvolvida junto ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social (PPGSS) da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), vinculado à linha de pesquisa Direitos, Sociedade Civil, Políticas Sociais na América Latina e ao Núcleo de Pesquisa Interdisciplinar Sociedade, Família e Política Social (NISFAPS). A finalidade é apresentar uma investigação que contribua para a reflexão da Articulação da Rede Socioassistencial vinculados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS<sup>1</sup>). Para isso elegeu-se o município de Taió, em Santa Catarina (SC) como lócus de investigação, buscando identificar como essa articulação é implementada no cotidiano de trabalho dos trabalhadores e gestores da Política de Assistência Social. Para apreender essa inter-relação, elegemos como tema central a Política de Assistência Social e a Articulação da Rede Socioassistencial.

A aproximação ao tema tem início a partir da atuação como assistente social<sup>2</sup> na Política de Assistência Social, do acompanhamento dos debates da profissão nesse campo e dos desafios decorrentes à implementação dos direitos sociais que chegam à população através dos serviços prestados. No cotidiano profissional a pesquisadora observou as problemáticas que existiam, pelos espaços ocupacionais que exerceu seu labor, do que fora projetado pelos formuladores da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e o que estava sendo implementado, principalmente no que diz respeito a Articulação da Rede Socioassistencial, sendo este mecanismo (Articulação em Rede), fundamental para prover o direito à Assistência Social.

---

<sup>1</sup> SUAS é a forma organizativa e de gestão de Assistência Social. Estrutura-se por serviços em níveis de proteção social (básica e especial) visa à garantia de segurança de sobrevivências (rendimentos e autonomia), segurança de acolhida, segurança ou vivência familiar (BRASIL, 2004).

<sup>2</sup> No âmbito dos espaços ocupacionais o assistente social dispõe de uma relativa autonomia para projetar e realizar suas ações. Por vezes encontra dificuldades em executar suas funções devido as rotinas, normas e direcionamentos institucionais, mas o espaço sociocupacional pode ser também o lócus de construção de estratégias e alternativas para além do que está posto e pode reafirmar no seu cotidiano de trabalho o compromisso com as famílias e indivíduos que acessam serviços (IAMAMOTO, 2008).

Para discutir a Articulação da Rede Socioassistencial se faz necessário pontuar que o trabalho em rede não é um conceito novo, pois vem sendo discutido desde a década de 1920-1930. Todavia, após a contrarreforma<sup>3</sup> do Estado (final década da 1980), essa estratégia de trabalho passa ser difundida e utilizada para caracterizar novas formas de gestão, tanto no setor público, como privado, decorrente da dinâmica do mundo globalizado que sofre rápidas mudanças, principalmente com o maior acesso a informação e ao consumo. A rede como sistema organizacional no seu sentido ideológico perpassa por ações e direcionamentos inter-relacionais que giram no âmbito da comunicação: interação, vínculos hierarquizados e intercâmbio de informações e trocas diversas (NEVES, 2009).

Na década de 2000 encontra-se a maior incidência na área da Assistência Social do trabalho em rede, seja no âmbito do debate no espaço acadêmico como na esfera de implementação – gestão e operacionalização. Ao pesquisar a trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil, as primeiras menções de instituições de rede ocorrem no ano de 1942 quando o Presidente à época Getúlio Vargas cria a Legião Brasileira de Assistência (LBA) - principal instituição de Assistência Social no Brasil - como estratégia governamental, organizada a partir de uma rede de instituições privadas e conveniadas, marcada pelo trabalho das congregações religiosas, estruturada na ideologia do favor, assistencialista e fortemente seletiva (IAMAMOTO, 2006).

A Assistência Social se estrutura historicamente atrelada ao conjunto de iniciativas benemerentes e filantrópicas da sociedade civil, tendo sua gênese caracterizada por relações de favor, tutela, benesse e clientelismo. Configurando-se o lugar da não política, de ações caritativas, voluntaristas de cunho solidário e assistencialista. Não favorecendo o protagonismo e a emancipação dos usuários, bem como mantém

---

<sup>3</sup> A definição de contrarreforma do Estado tem-se por “Argument{o} que o problema estaria localizado no Estado, e por isso seria necessário reformá-lo para novas requisições, corrigindo distorções e reduzindo custos, enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através de uma inserção na ordem internacional que deixou o país a mercê dos especuladores do mercado financeiro, de forma que todo o esforço de redução de custos preconizado escoou pelo ralo do crescimento galopante das dívidas interna e externa” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 152). Associa-se a esse contexto um o processo de privatização em grande escala das empresas estatais que caracteriza-se por “[...] uma contra reforma do Estado no Brasil, de natureza destrutiva e regressiva, antinacional, antipopular e antidemocrática [...]” (BEHRING, 2003, p. 234), que se expressa através da perda de direitos e do aprofundamento das condições de miserabilidade e pauperismo da classe trabalhadora, “sob o argumento da crise fiscal, transformando as políticas sociais [...] em ações pontuais e compensatórias [...]” (BEHRING, 2003, p. 248).

intervenções de cunho moralista e autoritária que culpam o pobre por sua pobreza, caracterizando por uma ideologia do favor (IAMAMOTO, 2006; OLIVEIRA, 2005; YAZBEK, 2004; 2008).

No período de 1939 a 1954 houve a expansão da institucionalização de serviços e direitos na área social, em constante complementariedade entre público e privado, sendo o Estado, o principal instrumento de acumulação capitalista, através de mecanismos de centralização político-administrativa e de controle da massa trabalhadora (BULLA, 2003). Nesse período de autocracia burguesa “a política assistencial foi ampliada, burocratizada e modernizada pela máquina estatal, aumentando seu poder de regulação sobre a sociedade com a intencionalidade de suavizar as tensões sociais e alcançar legitimidade para o regime” (BELFIORE et al., 1985, p.84). Ao revisar a literatura encontra-se nos relatos do(os) da(as) Assistentes Sociais do período, uma intervenção profissional que usa da estratégia que articula setores que vão sendo institucionalizados - decorrentes da modernização e burocratização da máquina estatal - que permite encaminhar os “clientes”, a partir das demandas apresentadas (IAMAMOTO, 2006), atentando os objetivos e direcionamentos ofertadas pelo atrelamento da profissão de Serviço Social às ações da ordem vigente, interesses do capital.

O fim dos anos de 1970 e início da década de 1980 culminaram em fortes movimentos de oposição ao regime militar. Os movimentos sociais no Brasil, nas cidades de grande porte, passaram a intensificar-se e fazer parte do dia a dia dos brasileiros e com as pressões da sociedade civil o “Brasil da Nova República, conheceu dias carregados de esperança e decepção [...]. Enquanto se lutava pela democracia e por direitos sociais, o país aprofundava sua crise econômica” (MESTRINER, 2001, p.196). Uma decorrência deste período foi a promulgação da Constituição Federal de 1988 e, na Assistência Social, essa passa ser considerada um direito e a compor o tripé da Seguridade Social legitimada como estratégia de combate à pobreza, conforme estabelecido no artigo 194, e nos artigos 203 e 204 específicos da área<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Art. 203 – “A assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988, s/p).

O “Estado brasileiro se perfilou ao longo do tempo um Estado assistencial, ainda que a Constituição Federal de 1988 seja a pedra fundamental para um Estado-providência na medida em que introduz a seguridade social” (SPOSATI, 2002, p.15). As ações previstas para o campo social mantêm no artigo 203 a centralidade da atenção assistencial em segmentos específicos (maternidade, infância, adolescência, velhice e pessoas com deficiência) que, no passado, foram o foco das ações da LBA. Entretanto estabelece a garantia de um salário mínimo (benefício mensal) à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, sendo um marco importante para a instituição de Benefício de Prestação Continuada (BPC), mas com recorte focalizado<sup>5</sup> nas famílias pobres que são definidos por cálculo de renda *per capita* familiar. O artigo 204 foi fundamental para o pontapé inicial de reorganização da Assistência Social ao definir que:

Art. 204. As ações governamentais na área da Assistência Social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

I - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, s/p).

Define-se neste artigo que a condução da Política de Assistência Social é de responsabilidades do Estado, através da descentralização político-administrativa e insere

---

<sup>5</sup> As autoras Simionatto e Nogueira (2018) ao discutir a categoria Focalização, disponível no dicionário de Políticas Públicas, informam que seu significado relaciona-se ao contexto particularmente sociopolítico em que é utilizado, expressando interesses e correlações de forças no atendimento das necessidades sociais. Focalizar, portanto, significa prestar benefícios sociais a grupos e segmentos populacionais selecionados em função de determinadas características ou méritos. E como plano estratégico, a focalização é uma forma adequada à distribuição de recursos aos grupos que realmente necessitam. Contudo, o debate teórico no campo da Política de Assistência Social identifica-se que os pesquisadores problematizam o afunilamento da focalização - decorrente da tomada de decisão dos governos -, condicionando e muitas vezes inviabilizando o acesso à direitos socioassistenciais de grupos que encontram-se em situação de pobreza, pois a focalização adotada por agendas governamentais direciona-se à parcelas da população que encontram-se em *extrema pobreza*, estabelecida por critérios rígidos de indicadores socioeconômicas, situação que acentua-se em governos ultraliberais (2019). Portanto, o termo focalização utilizado no decorrer desta dissertação expressa a dificuldade da classe trabalhadora em acessar políticas sociais extremamente focalizadas, como pode-se identificar nos programas de transferência de renda PBF e BPC.

a participação da população no controle social. Contudo, ainda permanece com seu caráter focalizado e residual destinado, principalmente, aos incapacitados ao labor (BOSCHETTI, 2008). Segundo Sposati et al. (2007) ela é orgânica ao capital e ao trabalhador e mantém desta forma, seu caráter antagônico e o vínculo com as entidades beneficentes privadas, que historicamente, compuseram a oferta de ações de Assistência Social.

Na conjuntura brasileira, passado o período de promulgação da Constituição Federal de 1988, mas submerso ao contexto de crise mundial, a década de 1990 é de extrema importância para a concretização da Assistência Social como política social a partir da elaboração da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) no ano de 1993 que a reconhece como um direito de caráter não contributivo, embora apresente contradições mantendo a seleção e a focalização como características fundantes. A LOAS (BRASIL, 1993), de um lado traz para esfera pública a questão da pobreza e da exclusão social, e, do outro lado, a dinâmica e impactos das políticas econômicas neoliberais - processo das privatizações das empresas público-estatais combinado a um conjunto de reformas no sistema de proteção social brasileiro de características destrutivas, regressivas, antinacional, antipopular e antidemocrática - e, conseqüentemente, tem-se a retração de direitos e investimentos políticos no campo social (DRAIBE, 2003; YASBEK, 2004).

No caso da Assistência Social o período de 1995 a 2002 configurou-se na “[...] introdução dos programas de inserção produtiva, e os de combate à pobreza, aí incluída a Rede de Proteção Social, em base às transferências monetárias diretamente às famílias pobres” (DRAIBE, 2003, p.72). Identifica-se aqui uma nova configuração e estruturação para rede na área, diferenciando-se da primeira proposta ao ser ofertada prioritariamente pelo Estado e com a característica de financeirização da política social<sup>6</sup>. Segundo Draibe (2003, p.89) é “concebida como um conjunto de transferências monetárias<sup>7</sup> a pessoas ou famílias de mais baixa renda” e destina-se a proteção social as famílias e indivíduos nas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social.

---

<sup>6</sup> Para Lavinias (2015) o termo financeirização da política social significa um massivo investimento na lógica dos benefícios de transferência de renda em detrimento do investimento em serviços.

<sup>7</sup> Através dos seguintes Programas: Bolsa-Escola; Bolsa-Alimentação; Erradicação do Trabalho Infantil (Peti); Agente Jovem; Bolsa-Qualificação; Benefício Mensal – Idoso; Benefício Mensal – Portadores de Deficiência; Renda Mensal Vitalícia; Bolsa-Renda; Auxílio-gás; Aposentadorias Rurais; Abono Salarial pelo Programa de Integração Social e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público; e Seguro-desemprego (DRAIBE, 2003).

No período de 2003 a 2016, mesmo com a agenda neoliberal em curso, o Brasil tem em sua direção governos de esquerda<sup>8</sup> que, especificamente na área da Assistência Social, foram de extrema importância para afirmá-la enquanto política social. E para isso identifica-se como marcos históricos a IV Conferência Nacional de Assistência Social, com a temática: “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania – LOAS 10 anos” (BRASIL, 2004) que ocorreu nos dias 07 e 10 de novembro de 2003. Nessa conferência deliberou-se pela criação do SUAS responsável pela efetivação do direito à Assistência Social balizado pelos princípios de: descentralização, regionalização e hierarquização. Com o objetivo de fazer a gestão dessa política, no ano posterior, 2004, foi implantado o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). E para dar legitimidade à Assistência Social enquanto dever do Estado foram elaboradas importantes referências legais: a PNAS em 2004 e a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), reiterando a responsabilidade dos três entes federados na implementação dessa política.

A criação em 2005 do SUAS responsável por implementar a Política de Assistência Social com essa nova roupagem, descentralizado em todo o território nacional, para Sposati (2006), não é um produto do inesperado, da genialidade ou prepotência da equipe do Governo Federal, ele é resultado de quase 20 anos de luta na Assistência Social e do aprendizado com a gestão de saúde, em particular com o Sistema Único de Saúde (SUS). Desse modo, o SUAS organiza a oferta dos serviços socioassistenciais por níveis de proteção<sup>9</sup>, sendo Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Especial de Média (PSEMC) e Alta Complexidade (PSEAC).

---

<sup>8</sup> O período de 2003 a 2011 o Brasil foi governado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva; na sequência, 2011 a 2016, o país teve como presidente Dilma Rousseff, ambos do Partido dos Trabalhadores (PT).

<sup>9</sup> **PSB:** Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. **PSEMC:** Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. **PSEAC:** Serviço de Acolhimento Institucional - Crianças e Adolescentes; Jovens e Adultos; Idosos e, Mulheres Vítimas de Violência; Serviço de Acolhimento em República; Serviço de Acolhimento modalidade Família Acolhedora para Crianças e Adolescentes; Serviço de Acolhimento modalidade Casa Lar para Crianças e Adolescentes; Serviço de Acolhimento modalidade Residencial para Idosos; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências (BRASIL, 2009).

Em 2009 o MDS lança o documento Tipificação de Serviços Socioassistenciais, que reorganiza e sintetiza a estrutura dos serviços ofertados pela PNAS. A nova dinâmica reafirma e define como funções da Política de Assistência Social a proteção social hierarquizada (básica e especial - média e alta complexidade -). Adensa à reorganização do SUAS os Benefícios Eventuais, as transferências de renda, como o Programa Bolsa Família (PBF) e o BPC. Saindo da esfera operativa, encontram-se à nível de gestão: vigilância socioassistencial, gestão do trabalho e controle social. Face da nova estruturação, Pereira (2007) considera que a Assistência Social teve um salto de qualidade, revolucionando o pensamento jurídico e político, exigindo essa nova reconfiguração, até então inexistente.

Ultrapassando os direcionamentos dados pelas redes instituídas anteriormente na Assistência Social, dentro do novo ordenamento proposto, os serviços, benefícios, programas e projetos ofertados tanto pela esfera pública como privada, são reorganizados por nível de complexidade e passam a compor o que caracteriza NOB/SUAS (2005) como Rede Socioassistencial, ou:

[...] um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social<sup>10</sup>, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2005, p. 20).

O documento indica que a implementação da Rede Socioassistencial deve articular unidades (saúde, educação, previdência social, habitação, assistência social) externas a Política de Assistência Social, configurando-se assim em uma rede de proteção social intersetorial. Contudo, o texto da PNAS (2004) ao tratar da constituição de uma rede de proteção social indica que a proposta

[...] {pressupõe} ‘planejamento e intervenções intersetoriais que envolve mudanças nas instituições sociais e suas práticas’. Significa alterar a forma de articulação das ações em segmentos, privilegiando a universalização<sup>11</sup> da proteção social em prejuízo da setorialização e da autonomização nos processos de trabalho. Implica, também, em mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de

---

<sup>10</sup> Segundo Jaccoud (2009, p.57 - grifo nosso) “[...] o Estado, face aos riscos sociais, a tarefa de atuar na oferta de proteção social, a princípio instituindo mecanismos que possibilitassem a garantia de renda quando da impossibilidade de acessá-la pela via do trabalho e, posteriormente, garantindo uma oferta de serviços e benefícios associados a certo patamar de bem estar. **A proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando enfrentar situações de risco social ou privações sociais**”.

participação. Torna-se necessário, constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas (MENICUCCI, 2002, apud BRASIL, 2004, p.44).

A setorização das políticas sociais na organização societária brasileira inscreve-se na lógica em que “recorta” o social em partes, situação que demanda “[..] um processo de articulação que supere a tendência de compreender os problemas independentemente das causas estruturais que os originam” (COUTO et al., 2014, p.117), visando o enfrentamento das demandas sociais que ultrapassem as competências de um só setor ou de uma área da política social.

Essa lógica de enfrentamento da setorização corresponde a intervenção intersetorial, que significa, conforme Pereira (2010, p. 01), “[..] uma nova lógica de gestão, que transcende um único ‘setor’ da política social, e estratégia política de articulação entre ‘setores’ sociais diversos e especializados”. A intersetorialidade na Política de Assistência Social pode ser compreendida como algo complexo por sua formulação ser expressada de forma polissêmica e seu significado perpassar por diferentes segmentos tais como: a “[...] integração de ações nos três níveis de governo e com a sociedade civil organizada; ou na ampliação dos atores políticos a quem compete sua formulação, acompanhamento da execução e controle social” (TUMELERO, 2018, p.216).

Diante dessa complexidade, que pode direcionar o debate por diferentes categorias, a intersetorialidade tem um patamar elevado ao ser reconhecida na Política de Assistência Social como um dos eixos estruturantes da política, viabilizando desse modo a constituição da oferta da proteção social por diferentes políticas setoriais, sendo a Rede Socioassistencial responsável por organizar os serviços socioassistenciais a partir de uma rede, a qual deve ser articulada e promover a articulação e integração com demais políticas setoriais. Contudo para o alcance dessa diretriz requer mudanças de cultura, valores, deslocando-se do campo particular para a universalização dos direitos que devem deixar de ser centrados nos méritos e direcionar-se pelas necessidades sociais (COUTO, 2010).

Os últimos 29 anos (final da década de 1990 e os primeiros 19 anos da década de 2000) em forma de síntese, a Política de Assistência Social apresentou momentos de avanços e retrocessos, associado ao conjunto de direitos dos trabalhadores, próprios da relação capital e trabalho, determinados pelo os movimentos de contrarreformas do Estado no interior desse período. Assim pode-se verificar o alcance da Assistência Social



ao patamar de direito, compondo o tripé da seguridade social em 1988 e instituída através da LOAS em 1993. A implementação dessa política como direito ocorre na agenda governamental que opera seguindo orientações dos organismos multilaterais através da instituição da rede de proteção social alicerçada por uma gama de programas de transferência de renda (1995-2003). Os anos seguintes (2003 – 2016), embora encontrando-se dentro de uma neoliberal, são realizadas os maiores avanços na área da Assistência Social, são reorganizados (serviços, programas, projetos, benefícios eventuais e de transferência de renda) e ofertados através de um sistema único de proteção socioassistencial.

Segundo Veroneze (2017), em 2015, foi realizada avaliação dos dez anos de implantação do SUAS, onde verificou-se que as iniciativas propostas “minimizar” a pobreza, elevar a renda e o acesso aos serviços, programas e projetos socioassistenciais. O SUAS apresentou uma estrutura para a oferta do direito à Assistência Social, estabeleceu níveis hierárquicos de complexidade, apresentou a oferta da proteção social através da territorialidade e matricialidade sociofamiliar, mas mantém a implementação segmentada/fragmentada focalizada. Diante das fragilidades e deficiências, ele é efetivado diariamente no cotidiano de famílias e indivíduos que necessitam acessar esse direito.

No final de 2016, o país é assolado por um golpe parlamentar, jurídico e midiático, quando foi deposta a presidente eleita, Dilma Rousseff. O presidente que assume é Michel Temer o qual implementa uma agenda governamental direcionada por reformas que atacam diretamente os trabalhadores referendadas nos instrumentos jurídicos: Lei nº 13429/2017 que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas, precarizando e flexibilizando as relações de trabalho; Emenda Constitucional (EC) n. 95/2016 que congela por vinte anos os investimentos para as políticas de Saúde, Educação e Assistência Social, conseqüentemente, a desfinanciarização - lógica das orientações para políticas sociais neoliberais - que provoca o sucateamento, a precarização e desmonte de direitos sociais conquistados.

À intensificação e sustentabilização da EC 95/2016, tem garantia na eleição do presidente de ultradireita Jair Messias Bolsonaro<sup>12</sup>, que apresenta uma agenda

---

<sup>12</sup> Salienta-se que nesta pesquisa não adentrar-se-á na análise do período do atual governo (2019). O que pretende-se é apresentar o contexto, de forma periférica, das principais reformas em curso, devido a insuficiência de elementos e impactos do fenômeno. Todavia entende-se a necessidade da continuidade de investigações posteriores, devido as implicações que decorrerão da implementação da agenda ultraliberal do governo PSL.

governamental de radicalização e intensos retrocessos para o trabalhador, com práticas de cunho conservadoras, pautadas por um discurso e práticas ideológicas que atacam segmentos historicamente excluídos (negros, indígenas, mulheres, pessoas com deficientes, LGBTs - Lésbicas, gays, bissexuais, transexuais). No campo da Política de Assistência Social, dando continuidade as ações de focalização e fiscalização iniciadas no governo de Michel Temer, principalmente aos beneficiários de programas de transferência de renda, o maior desmonte localiza-se na esfera do controle social<sup>13</sup>, inviabilização e extinção de conselhos de diferentes políticas e de direitos.

Diante de uma conjuntura de avanços e retrocessos promovida pelas contrarreformas do Estado, a discussão da Articulação da Rede Socioassistencial tem como relevância social, fomentar o debate teórico que permite pensar processos de trabalho direcionadas para esfera do coletivo, pois o sucateamento e precarização tendem a solapar direitos conquistados e individualizar/psicologizar ainda mais as expressões da questão social. Entende-se que ao implementar a Rede Socioassistencial Articulada seria uma forma de resistir, pois instiga e promove o diálogo entre diferentes atores. No campo da Assistência Social o setor público ao promover a implementação de Rede Socioassistencial deve fomentar e provocar a Articulação entre as esferas públicas e privadas, como forma de resistir, fortalecer o direito à Assistência Social.

Ao realizar o debate sobre implementação de políticas sociais há de considerar o papel dos Burocratas de Nível de Rua que são - professores, profissionais da saúde, juízes, defensores públicos, assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, educadores sociais, etc. - funcionários públicos que trabalham diretamente no contato com a população e viabilizam o acesso à direitos sociais através da implementação de políticas sociais (LOTTA, 2012). Os gerentes, diretores, secretários que encontram-se hierarquicamente acima dos Burocratas de Nível de Rua, e ao mesmo tempo, estão próximo às decisões políticas, e, localizam-se mais afastados do atendimento à população, considerados Burocratas de Médio Escalão (CAVALCANTE, LOTTA, YAMADA, 2017). Ambos os níveis de profissionais contam com o poder discricionário<sup>14</sup> para implementar ações e serviços. A discricionariedade se configura no poder e na amplitude de espaço de decisão

---

<sup>13</sup> Decreto 9.759 de 11 de abril de 2019 que “Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal” (BRASIL, 2019, s/p).

<sup>14</sup> “É uma decisão assentada nos quadrantes da legalidade, que pode ser justificada por critérios racionais. Por outro lado, tal decisão também não resulta de um mero atendimento a regras previamente estabelecidas, mas de uma escolha efetiva, o que comporta alguma variedade de possibilidades, desde que sujeitas a motivação” (HART, 2013, *apud* SCHAPIRO, 2016, p.314).

que os trabalhadores têm no processo de implementação das políticas sociais (HILL; HUPE, 2002; LIPSKY, 2010 *apud* FERREIRA; MEDEIROS, 2016). Esse poder de decisão tanto pode, no caso do assistente social, implementar políticas sociais em consonância com seu projeto ético político profissional (referendada também pela sua relativa autonomia), ou de outro lado, a implementação de políticas sociais conservadoras, responsabilizadoras, policialescas, atendendo o poder coercitivo do Estado.

Ademais, a relevância social da pesquisa reflete-se, como instrumento disponível para profissionais e gestores direcionar as lutas cotidianas na efetivação da Articulação da Rede Socioassistencial, pois implementar “[...] consiste em um conjunto de decisões que deixam de ser apenas de intenções e passam a ser intervenção na realidade” (RUA, 2014, p.38). Diante de uma burocracia estatal que direciona a forma de operacionalizar e implementar políticas sociais, que às vezes podem engessar e ou dificultar intervenções, se faz necessário que os profissionais reconheçam-se como Burocratas de Nível de Rua e de Médio Escalão, bem como o seu poder discricionário relevantes dessa condição, e transformem em oportunidades para abrir frentes de trabalho direcionadas pelos interesses da população.

Destaca-se que a opção pelo recorte investigativo na temática da Articulação da Rede Socioassistencial se dá porque ao instituir o novo reordenamento à PNAS (2004) orienta-se a implementação de serviços, programas, projetos e benefícios (setoriais) a partir da implementação da Rede Socioassistencial Articulada que deve estar articulada e articular as políticas setoriais. A intersectorialidade é aqui compreendida como eixo estruturante da Política de Assistência Social que objetiva romper com a fragmentação da proteção social ofertada por políticas setoriais. Portanto, identificou-se a necessidade de fomentar uma reflexão sobre a Articulação da Rede Socioassistencial, pois entende-se que inicialmente necessita-se perpassar pela organização e implementação da Articulação da Rede Socioassistencial do SUAS, para na sequência, e/ou em conjunto, dotados do poder discricionário os Burocratas de Nível de Rua e de Médio Escalão, implementar a Articulação da Rede Intersetorial.

Outrossim, é preciso problematizar e investigar por que a Rede Socioassistencial é organizada, mas quando implementada ainda encontra-se dificuldades para Articulação e conectividade. A partir da constatação empírica identifica-se sobreposições de ações e dificuldades de atrelar a matéria, funções e potencialidades entre os diferentes níveis de

proteção, tanto pelos trabalhadores do SUAS do âmbito público como privado e, assim, direcionar o trabalho para a esfera coletiva.

Outro dado que fortalece a relevância do tema de pesquisa foi a participação no curso Referência e contrarreferência: construção de fluxos e de corresponsabilidade entre serviços (maio de 2018) promovido pela Escola de Gestão Pública Municipal (EGEM). O público-alvo foi composto de gestores e profissionais que atuam em diferentes equipes de referência da Política de Assistência Social de diferentes municípios de Santa Catarina. Observou-se que o debate fomentou discussões, inquietações e problematizações acerca da Articulação da Rede Socioassistencial. Ao escutar os profissionais participantes, os relatos compartilhados sobre as dificuldades, os desafios, a falta de organização, instituição de serviços, processos de trabalhos, a falta de recursos humanos, a sobrecarga de trabalho, a desvalorização profissional, etc., eram demandas que encontravam-se com os dados empíricos advindos da experiência profissional da pesquisadora. As pesquisas que versam sobre a lógica do trabalho em rede, especificamente a Rede Socioassistencial e sua implementação ainda identifica-se um debate incipiente, mas que dá eco aos dilemas apresentados tanto pela pesquisadora quanto dos colegas profissionais, que centra-se nas dificuldades em articular e propor intervenções transversais aos diferentes níveis de proteção social (básica, média e alta complexidade), e que, de fato partissem das necessidades sociais dos usuários, público-alvo da política.

Para desenvolver a pesquisa tem-se a aproximação crítica à lógica empreendida na organização da atenção em Assistência Social. Essa aproximação ocorreu quando da inserção da pesquisadora no NISFAPS como discente do Programa de Residência Integrada Multiprofissional em Saúde do Hospital Universitário da UFSC (PRIMS/HU/UFSC). Nesse momento, foi possível avaliar as semelhanças e assimetrias entre as Políticas de Assistência Social e Saúde. A atuação como assistente social residente em um espaço sociocupacional no SUS, proporcionou ações e metodologias de práticas desafiantes que buscavam contemplar esse usuário na sua integralidade, e para isso, era necessária a articulação da rede de atenção à saúde e a rede intersetorial. O trabalho em rede na saúde apresenta dificuldades, fragilidades e desafios, mas também apresenta a potencialidade para articular, mobilizar as demais políticas sociais, tendo em vista ser um sistema que funda-se na hierarquizada da atenção.

A inserção no PPGSS foi combinada à possibilidade de continuidade de pesquisa numa reaproximação à questão da Política de Assistência Social, pois considerou o tempo de prática nessa área, a afinidade, como a possibilidade de revisitar inquietações e

elaborar uma contribuição mais consistente a luz de uma fundamentação teórico-metodológica crítica. Adensa a discussão, a identificação no decurso da disciplina *Concepções e Tendências de Avaliação de Políticas Públicas* ofertada pelo PPGSS, sendo que os conteúdos trabalhados trouxeram aproximações com conceitos e categorias que proporcionaram novos horizontes teóricos para desvelamento do objeto da pesquisa.

## 1.2 Percorso Metodológico

A construção de um processo de pesquisa demanda projetar uma estrutura pela qual a investigação percorrerá, contudo o mesmo pode sofrer alterações e imprevistos devido a dinâmica de transformação que constitui a realidade, mas ter um caminho previamente traçado, a forma sob a qual irá se desenvolver a pesquisa, as técnicas utilizadas, bem como a sequência de atividades necessárias para atingir tal fim é de suma importância (MINAYO, 2011). A partir de debates e contatos com a literatura nacional sobre a trajetória histórica da Política de Assistência Social buscou-se construir um olhar capaz de guiar o processo investigativo que pudesse direcionar à identificação de elementos que versassem sobre a temática da Articulação da Rede Socioassistencial. Disposto desse primeiro momento, o caminho escolhido a seguir foi examinar o arcabouço legal da PNAS (2004) com intuito de detectar orientações e informações para a realização da Articulação da Rede Socioassistencial em nível territorial. No terceiro momento a partir dos elementos proporcionados nos caminhos anteriores, a direção tomada foi de verificar como materializa-se a Articulação da Rede Socioassistencial no cotidiano de trabalhadores e gestores da Política de Assistência Social.

Pretende-se apresentar a metodologia utilizada nos três momentos definidos para alcançar os objetivos da investigação, sendo que o objetivo geral: Refletir sobre o processo de implementação da Articulação da Rede Socioassistencial do SUAS no município de Taió. Objetivos específicos consistem em: Identificar como a Articulação da Rede Socioassistencial é orientada a partir dos documentos que dão sustentabilidade à implementação da PNAS; Conhecer quais são as estratégias utilizadas para implementação da Articulação da Rede Socioassistencial do SUAS no município de Taió; Verificar se existe a construção de ferramentas que auxiliam a operacionalizar da Articulação da Rede Socioassistencial.

A fim de alcançar os objetivos propõe-se uma investigação de abordagem qualitativa para melhor compreender como os trabalhadores do SUAS realizam a

Articulação da Rede Socioassistencial no cotidiano de trabalho. A temática a ser pesquisada é determinada por uma relação complexa, pois diferentes objetos influenciam-na e inter-relacionam-se e são fundamentais para construção do fenômeno. O método investigativo qualitativo permite elucidar os processos e/ou fenômenos complexos que uma intervenção em rede pressupõe, pois envolve um espaço institucional composto por diferentes atores que relacionando-se, possuem compreensões, projetos profissionais semelhantes e/ou dispares, que impactam no poder discricionário e a relativa autonomia na implementação do fenômeno pesquisado (MINAYO; SANCHES, 1993).

A pesquisa é de caráter exploratório, pois permite proporcionar informações acerca ao tema pesquisado – Política de Assistência Social e a Articulação da Rede Socioassistencial - a partir da mediações de categorias teóricas como: Implementação, Burocratas de Nível de Rua e Poder Discricionário, que, como previamente levantado carece de aprofundamentos quando discutido no campo do Serviço Social. Para Gil esse caráter (2008, p.43) “[...] têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista, a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores”, pois ao adentrar o terreno da Política de Assistência Social e da Articulação da Rede Socioassistencial precisa-se, inicialmente, conhecer e esclarecer como se apresenta o fenômeno a partir do arcabouço legal (orientações e arcabouço jurídico institucional) e base bibliográfica. Esse procedimento, conforme Gil (2008) envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas ou estudos de caso.

O método de análise será o materialismo histórico dialético que dará base para o desenvolvimento da pesquisa, por compreender as categorias: historicidade, totalidade e contradição, explicitadas a seguir. Ao ter como ponto de partida essas categorias, projetada na investigação do objeto na realidade, será possível apreender a constituição histórica da sociedade, os determinantes que se deram na totalidade do tecido social que culminaram na constituição das políticas sociais efetivadas pelo Estado. O Estado, pressionados por interesses antagônicos, ora apresentam-se mais interventor na provisão de direitos atendendo as demandas dos trabalhadores, e em outros momentos históricos (maior relevância) apresenta-se seu caráter interventor aos interesses do mercado. Há de salientar que mesmo quando o Estado tendo, em alguns momentos históricos, um caráter mais interventor, por pressão da classe trabalhadora, esse ainda faz a gestão dos interesses do mercado.

Nesse movimento dialético, da intervenção do Estado, que repercute na forma como são definidas as agendas políticas para implementação das políticas sociais, localiza-se a Política de Assistência Social, que acompanha tanto os momentos expansão e intervenção direcionado aos segmentos subalternos, como nos períodos de contrarreformas do Estado - tende a direcionar-se por uma perspectiva mais conservadora e focalizadora -. Todavia como o mercado não tem interesse em criar nichos de mercado com a Política de Assistência Social, como acontece no campo da Saúde e Educação, essa tem sua execução historicamente atrelada e direcionada à sociedade civil.

As esferas públicas e privadas que historicamente executam a Assistência Social no Brasil, até o período da PNAS (2004), observa-se que pontualmente e de forma periférica são orientadas para efetivar as ações de Assistência Social de forma associada. Contudo, a iniciativa com instituição do SUAS direciona o diálogo à implementação dos serviços socioassistenciais, projetos, programas e benefícios através da Rede Socioassistencial em Articulação. As esferas públicas e privadas com o novo marco regulatório tem que se adequar, estimulados pela mudança operacional e cultural da assistência social. Embora, mesmo com esse avanço, a implementação da Rede Socioassistencial em seu interior constitui-se por elementos históricos contraditórios, que repercutem na direção que os implementadores dão à política. A perspectiva que direcionarão os implementadores, tanto pode refletir na oferta direito à Assistência Social de forma integral, ou de outro modo, manter a Rede Socioassistencial operacionalizada por segmentos disparees.

A categoria historicidade, portanto, permitirá refletir sobre a Política de Assistência Social em seu contexto histórico, com variantes e determinações em seu percurso, que perpassam pelos aspectos econômico, social e cultural em tempo e espaço. Pois,

[...] se concebe o mundo da natureza, da história e do espírito como um processo, isto é, como um mundo sujeito a constante mudança, transformações e desenvolvimento constante, procurando também destacar a íntima conexão que preside este processo de desenvolvimento e mudança. Encarada sob este aspecto, a história da humanidade já não se apresentava como um caos [...], mas, ao contrário, se apresentava como o desenvolvimento da própria humanidade, que incumbia ao pensamento a tarefa de seguir [...] até conseguir descobrir as leis internas, que regem tudo o que à primeira vista se pudesse apresentar como obra do acaso (ENGELS, 1979 apud PAULO NETTO, 2011, p. 32).

O percurso da constituição da Assistência Social enquanto política de direito não é dado pelo acaso. Seu desenvolvimento está relacionado ao momento histórico vivenciado, determinado pelo tempo e espaço em que acontece o desenvolvimento da própria humanidade. Quando o pesquisador estabelece um fragmento – objeto – à pesquisa, não o desloca da apreensão da realidade na sua totalidade, dado que esta é determinada social e economicamente e têm em suas bases a correlação de forças oriunda da disputa de projetos societários antagônicos, os quais rebatem diretamente na oferta da proteção social via Estado. Pois, são “[...] correlações concretas, conjuntos, unidades, ligados entre si de maneira completamente diversas, mas sempre determinadas” (LUKÁCS, 1967, p.240). Nesse sentido entende-se que a categoria totalidade é gerada

Na produção social da própria vida, os homens contraem relações determinadas, necessárias e independentes da sua vontade, relações de produção estas que corresponde a uma etapa determinada de desenvolvimento de suas forças produtivas materiais. A totalidade dessas relações de produção forma a estrutura econômica da sociedade, a base real sobre a qual se levanta uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem formas sociais determinadas de consciência. O modo de produção da vida material condiciona o processo em geral de vida social, político e espiritual (MARX, 1982, p. 25).

A totalidade diz respeito à possibilidade concreta de tratarmos de uma realidade da qual nós próprios, enquanto seres humanos somos agentes em constante movimento, em uma relação de sujeito-objeto (MINAYO, 2011, p.7). Todavia, a produção social da vida humana é carregada de discrepâncias, sendo essas, analisadas pela categoria contradição.

O método dialético, tal como proposto por Hegel e Marx, é justamente uma tentativa de pensar o mundo integrando as diferentes esferas contraditórias do real. Pressupõe-se que pensar dialeticamente seja pensar por contradições e que ao separar as diferentes esferas da realidade tem-se um empobrecimento da percepção do real por perder-se a totalidade. [...] Mas a contradição de um sistema filosófico não costuma conceber-se desse modo; além disso, a consciência que apreende essa contradição não sabe geralmente libertá-la – ou mantê-la livre – de sua unilateralidade; nem sabe reconhecer no que aparece sob a forma de luta e contradição contra si mesmo, momentos mutuamente necessários (ZAGO, 2013, p.11).

Marx reconhece a categoria hegeliana – dialética – e a incorpora na construção do seu método, pois pressupõe que, para explicar as mudanças importantes ocorridas na história da humanidade é necessário identificar os elementos contraditórios ou responsáveis pela sua transformação num novo fato, dando continuidade ao processo histórico (ZAGO, 2013; PAULO NETTO, 2011). E, para esta pesquisa, a categoria



contradição é fundamental para interpretação da realidade, particularmente pelo modo em que o Estado opera a proteção via serviços da Política de Assistência Social, sendo essa identificada em um momento histórico como bem-estar e, após 1988, como direito (embora, atravessada por contradições, marcadas pela história). Esse campo é repleto de alianças, conflitos, correlações de força que fazem parte da dinâmica da sociabilidade burguesa.

Descrever e analisar o sentido do fenômeno para compreender a realidade, proposta pelo recorte do objeto a ser pesquisado, determina que pesquisador e pesquisado estabeleçam interação “em um processo multidirecionado no qual há ampla interação entre sujeito e o objeto de conhecimento” (BAPTISTA, 1999, p.35). Se caracteriza, por “uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, uma interdependência viva indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito” (CHIZZOTTI, 1998, p.83), pois, [...] “o conhecimento não se reduz a um rol de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa; o sujeito observador é parte integrante do processo de conhecimento e interpreta os fenômenos atribuindo-lhes um significado” (CHIZZOTTI, 1998, p.83).

O ciclo da constituição da pesquisa perpassou por importantes fases, sendo: investigação, revisão de literatura, pesquisa documental, pesquisa de campo, análise e exposição de dados. A primeira etapa foi constituída pela fase de revisão bibliográfica realizada a partir de levantamento teórico acerca do tema pesquisado. O segundo momento caracterizou-se pela construção da pesquisa documental, onde identificou-se e analisou os documentos mais importantes que estruturam a Política de Assistência Social na contemporaneidade. A terceira fase foi a realização da pesquisa de campo no município de Taió, utilizando-se do método Grupo Focal com dois segmentos, Burocratas de Nível de Rua e de Médio Escalão, e posteriormente exploração, categorização, análise e exposição de dados.

### 1.2.1 Revisão de Literatura

A revisão de literatura é um pré-requisito para realização de qualquer investigação científica, pois orienta a construção do objeto, a compreensão e a análise crítica dos dados (LIMA; MIOTO, 2007). Pré-requisito utilizado primeiramente na etapa para a construção e delimitação do objeto de pesquisa que percorreu por uma investigação em bibliografias que traziam a discussão do tema Política de Assistência Social e Articulação da Rede Socioassistencial, onde foi possível identificar na trajetória dessa política a introdução de

incipientes práticas de articulações de segmentos (década de 1930) até a constituição de uma Rede Socioassistencial (década de 2000) que determina-se pela sua articulação. De outro modo, principalmente após PNAS (2004) que introduz a Rede Socioassistencial que caracteriza-se pela fragilidade, tanto de modo operacional quanto no debate acadêmico. Em outro aspecto são apontados por alguns estudos que é uma ferramenta fundamental de gestão e operacionalização da Política de Assistência Social, mas mantém-se localizada em um patamar desafiante e ainda considerada por muitos como nó crítico, a ser decodificado na esfera do cotidiano de trabalho. Ao realizar a primeira etapa foi possível ratificar a importância da investigação científica sobre o tema da Articulação da Rede Socioassistencial, tendo como base, além do olhar empírico sobre o objeto, a possibilidade de investigá-lo e analisá-lo a partir de uma perspectiva crítica.

Ao buscar conhecer o debate da Articulação da Rede Socioassistencial de forma inicial realizou-se um prévio levantamento de bases de dados e encontrou-se os seguintes trabalhos científicos: “A articulação precária do PBF e do BPC: desafios da proteção social básica em Santa Catarina?” (BRESSAN; MOSER, 2014); “A proteção social básica: a gestão em rede na particularidade de João Pessoa” (ALVES; GOMES; SILVA, 2017); “A viabilização dos benefícios eventuais: em busca da garantia da segurança de acolhida” (CRUZ et al., 2017); “A questão territorial e os desafios para a política de Assistência Social: o caso de CAIUÁ/SP” (VIUDES, 2017); “O Direito à Assistência Social: reflexões a partir da proteção social básica num município do sul do país” (GONÇALVES; DAL PRÁ, 2017); “O direito à assistência social: reflexões sobre a judicialização do Benefício de Prestação Continuada e o acesso aos níveis de proteção social do SUAS” (DAL PRÁ et al., 2018); “Redes e Intersetorialidade nas Políticas Sociais: reflexões sobre sua concepção na Política de Assistência social” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013); “A Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios” (SPINK; RAMOS, 2016); “Proteção Social e Seguridade Social no Brasil: pautas para o trabalho do Assistente Social” (SPOSATI, 2013); “Política Pública e oferta privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social” (JACCOUD, 2010), etc. Salienta-se, que por ser um contexto histórico da realidade em movimento, não encontrou-se debates com essa temática no período de Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro que pudessem ser adensada na discussão, portanto não constaram no texto desta pesquisa.

Buscou-se também os estudos que explorassem a temática, inicialmente na produção teórica dos egressos do PPGSS UFSC disponível no Repositório Institucional

onde identificou-se nove produções com o tema da Política de Assistência Social. Entretanto são estudos que apresentam outro recorte que não abrange a discussão da Articulação da Rede Socioassistencial.

Utilizando-se da pesquisa na base de dados da *Scientific Eletronic Library Online (Scielo)* pelos descritores: “Política de Assistência Social” e “Articulação de Rede”, a qual resultou num quantitativo de 79 trabalhos. Ao consultar cada trabalho foi possível levantar as áreas de conhecimento que estão discutindo o tema; e, sobre qual segmento da rede se lança o debate. Assim foram obtidos os seguintes dados:

- Dos 79 trabalhos, cinco discutiam a temática a partir da rede privada do SUAS e 74 a partir da rede pública;
- 67 autores eram da área de Serviço Social; três de Psicologia; um de Direito; um de Administração; e sete de outras profissões.
- Quatro trabalhos discutiam a partir dos programas de transferência de renda - PBF e BPC; dois partiam dos Benefícios Eventuais; 58 dos serviços que compõem o SUAS; dois discutiam a partir da gestão; nove sobre a Política de Saúde; e, quatro a partir do controle social.

As buscas nas bases de dados pesquisadas não identificaram trabalhos que discutem a Articulação da Rede Socioassistencial e como esta organiza-se, reforça as lacunas, os nós, os entraves, as possibilidades e, principalmente, a necessidade de estudos sobre o tema. Observa-se que o tema não é discutido na sua integralidade, e às vezes encontram-se de forma difusa, envolvem diferentes atores que partem de segmentos dispares da rede (serviços, programas, projetos e benefícios). Contudo, os pesquisadores chegam a resultados semelhantes - importância do trabalho de Articulação da Rede Socioassistencial -, de modo que algumas expressões sintetizam a pouca especificidade do debate e justificam um estudo mais aprofundado: desafio, precário, desarticulado, necessário, potencialidades, fragilidades, estratégia (SPOSATI, 2013; BRESSAN; MOSER, 2014; GONÇALVES; DAL PRÁ, 2017).

Destaca-se que utilizou-se da técnica de revisão de literatura na construção de todos os capítulos, com objetivo de apropriar-se do debate teórico acerca das categorias escolhidas para mediar a análise dos dados coletados. Portanto, no primeiro e segundo capítulo tinha-se como objetivo conhecer a constituição das políticas sociais, sendo essa resultante da pressão da sociedade civil que reivindica por direitos e serviços que atendam às necessidades básicas de subsistência e, especificamente, adentra-se a particularidade

da Política de Assistência Social no Brasil buscando-se identificar elementos sobre a história dessa política, bem como aspectos que constituem a Articulação da Rede Socioassistencial. Na sequência, o terceiro capítulo, corresponde a análise dos resultados da pesquisa documental, que teve por objetivo identificar como a Articulação da Rede Socioassistencial é orientada a partir dos documentos que dão sustentabilidade à implementação da PNAS e, para conhecer o que correspondia um trabalho em rede revisou-se a literatura. No último capítulo a técnica foi aplicada para fornecer base teórica sobre as categoriais elencadas para mediação da análise de realidade.

### 1.2.2 Pesquisa Documental

A segunda etapa, pesquisa documental, “consiste na exploração das fontes documentais” (GIL, 2008, p.51), podendo ser documentos de primeira mão, (que não receberam tratamento analítico) ou de segunda mão (que já foram analisados).

Para identificar e analisar o tema Articulação da Rede Socioassistencial na Política de Assistência Social foi utilizada a base de dados documentais (Leis, Resoluções, Portarias, Cadernos de Orientações, etc.). Salienta-se que a base de dados foi composta pelos documentos mais relevantes da área da Assistência Social elaborados pelos entes Federados e Conselhos de Políticas e de Direitos Nacionais. Informa-se que os documentos de âmbito municipal - Plano Plurianual de Assistência Social (PPA) e demais documentos que pudessem ter sido elaborados no território municipal – não foram analisados. Justifica-se pelo fato de não estarem disponíveis de forma digital e, quando solicitado via e-mail, os documentos enviados foram a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e LOA (Lei Orçamentária Anual) inviabilizando a análise do planejamento de gestão e operacionalização à Política de Assistência Social no município.

Deste modo, objetiva-se com a pesquisa documental identificar como a Articulação da Rede Socioassistencial é orientada a partir dos documentos que dão sustentabilidade à implementação da PNAS. No Quadro 01 encontram-se disponíveis os documentos selecionados para compor a base de dados.

**QUADRO 01 - Base de dados da pesquisa documental (1993 a 2016).**

LEIS	RESOLUÇÕES	CADERNOS DE ORIENTAÇÕES
<b>Nº 8.742 - Dispõe sobre a organização da Assistência Social e da outras providências (BRASIL, 1993).</b>	Nº 145 – Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004).	Orientações Técnicas sobre o PAIF – Vol. 01. (BRASIL, 2011).
<b>Nº 12.435 - Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (BRASIL, 2011).</b>	Nº 27 - Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) (BRASIL, 2005).	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF: Trabalho Social com Famílias – Vol.02 (BRASIL, 2011).
<b>Nº 10.836 - Cria o Bolsa Família (BRASIL, 2004).</b>	Nº 269 – Norma Operacional de Recursos Básicas Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) (BRASIL, 2011).	Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS (BRASIL, 2011).
<b>Nº 13.257 - Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância (BRASIL, 2017).</b>	Nº 109 – Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009).	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop. (CREASPOP) (BRASIL, 2011).
	Nº 07 - Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (BRASIL, 2009).	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Articulação necessária na Proteção Social Básica (SCFV) – Vol. 03 (BRASIL, 2012).
	Nº 1 - Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009).	Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na política nacional de assistência social. (BRASIL, 2016).

Fonte: Elaboração da autora, 2018.

A análise dos dados da pesquisa documental serão apresentados no terceiro capítulo desta dissertação, a partir de três grandes eixos temáticos que resultaram das direções que os próprios documentos (Leis, Resoluções, Portarias e Cadernos de Orientações) foram promovendo ao serem analisados. Ressalta-se que o caminho percorrido para a definição dos eixos foi constituído pelas seguintes etapas: *a)* pesquisa dos documentos mais relevantes para a operacionalização do SUAS; *b)* organização dos documentos conforme seu nível de institucionalização (Leis, Portarias, Resoluções, etc.); *c)* criação de uma tabela com a categorização dos conteúdos correspondentes a três

informações: identificação, data de publicitação e conteúdos relacionados à área temática - Articulação da Rede Socioassistencial. Ao realizar essa primeira apreciação, percebeu-se que os documentos ora dialogavam com os gestores (gestão), ora com os técnicos (técnico-operativo). Disposta dessa primeira constatação, partiu-se para a última etapa de classificação dos dados, onde: *d*) fez-se uma pré-testagem a partir da criação de uma tabela classificando as informações sobre Gestor e Técnico, a partir dos resultados da primeira tabela de informações (construída na etapa anterior identificado na letra *c*). Contudo, identificou-se que um significativo número de informações iriam ficar soltas, ou não seriam analisadas, mas tratavam-se ou tinham relação com o tema pesquisado, conseqüentemente, tudo que não pode ser classificado nos dois grandes eixos (Gestão e Técnico-Operativo), receberam a apreciação a partir do eixo: Sentidos.

A definição do primeiro Eixo – Gestão – se dá partir da leitura do documento da NOB-RH/SUAS (2011). Trata-se de um documento que discorre sobre a Gestão do Trabalho no SUAS, concentra a compreensão da direção ética e política para qualificar a oferta dos serviços e consolidar o direito socioassistencial (BRASIL, 2011). Ao analisá-la um dos elementos que chamou a atenção foi as responsabilidades e atribuições do Gestor na implementação do SUAS, sendo uma dessas, “[..] dotar a gestão de uma institucionalidade responsável, do ponto de vista operacional, administrativo e técnico-político, criando os meios para efetivar a política de assistência social” (BRASIL, 2011, p.77). Com base nesse extrato, os documentos passaram a ser olhados a partir desse ângulo - corresponde aos gestores e suas equipes de gestão, ou não -, e desse modo, foi se desenhando o Eixo Gestão, o qual concentrará informações acerca das responsabilidades e atribuições da Gestores e equipes que atuam na gestão municipal.

Conseqüentemente, o segundo eixo, desenvolveu-se a partir da primeira constatação: se algumas informações direcionavam para a Gestão municipal outras, principalmente nos documentos Cadernos de Orientações, demandavam conhecimentos técnicos específicos para efetivar o trabalho com as famílias e indivíduos – público-alvo da Política de Assistência Social. Nesta direção, a NOB-RH/SUAS, trouxe elementos que fundamentaram a definição do segundo eixo, ao estabelecer os princípios éticos para os trabalhadores da Assistência Social, sendo um deles: “A Assistência Social deve ofertar seus serviços com o conhecimento e compromisso ético e político de profissionais que operam técnicas e procedimentos impulsionadores das potencialidades” (BRASIL, 2011, p.19). Assim, os documentos foram sendo analisados observando essas grandes categorias: Gestão e Técnico-operativo.

Destaca-se que os Cadernos de Orientações (Quadro 02 – Apêndice A) passaram por uma pré-seleção devido ao número de documentos. A ideia inicial era selecionar um documento por equipamento (CRAS, CREAS, CREASPOP) e Acolhimento Institucional<sup>15</sup>) garantindo desta forma a representatividade de cada nível de proteção que compõe o SUAS. Contudo, identificou-se que os Cadernos de Orientações que apresentavam o maior número de informações acerca da Articulação da Rede Socioassistencial eram voltados à PSB. Por isso, definiu-se que comporiam a análise os três documentos referente a esse nível de proteção: Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF (BRASIL, 2012); Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF: Trabalho Social com Famílias (BRASIL, 2012); e, Caderno de Orientações: SCFV: Articulação necessária na Proteção Social Básica (BRASIL, 2016). Ademais, pontua-se que o investimento em analisar os três volumes de Cadernos de Orientações da PSB, deu-se também, porque “em 2007, 98% dos municípios brasileiros haviam aderido ao SUAS e cerca de quatro mil Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) eram financiados pelo MDS [...]” (BRASIL, 2011, p.90). Situação que permite constatar que indiferente do porte e nível de gestão municipal, já no ano de 2007, 98% dos municípios brasileiros, ofertavam a unidade estatal CRAS, conseqüentemente o serviço PAIF.

Ressalta-se que os Cadernos de Orientações apresentavam um número significativo de documentos que tratavam, além do serviço ofertados pelos equipamentos, as discussões por segmentos específicos (trabalho com famílias indígenas, medida socioeducativa, etc.), e diante disso, manteve-se a decisão pela análise de documentos por equipamentos, pois entende-se que esses dialogam de forma mais totalizante sobre famílias e indivíduos que compõem o público-alvo do nível de proteção.

Informa-se a exclusão do documento Caderno de Orientações: Participação do SUAS no Criança Feliz devido ao Estado de Santa Catarina não ter aderido ao Programa, conforme é possível identificar pelo extrato da Ata 01/2017 da reunião de quatro de abril de 2017 da Comissão Intergestora Bipartite (CIB):

Programa Criança Feliz. O Coordenador da CIB comentou sobre o Programa Criança Feliz (Programa do Governo Federal), o qual é um dos assuntos no FONSEAS (Fórum Nacional de Secretários (as) da Assistência Social) e na CIT (Comissão Intergestores Tripartite), sendo que os estados de Santa Catarina e Minas Gerais não aderiram a tal programa. Disse ainda que ficou sensibilizado diante da colocação do Ministro de Desenvolvimento Social sobre o referido programa (CIB-SC, 2017, p.06).

---

<sup>15</sup> Analisado no campo das Resoluções, devido ao caderno ser publicado através de uma Resolução.

A partir destas considerações, os subitens da pesquisa documental, serão apresentados pelos Eixos: Gestão, Técnico-operativo e Sentidos. Ao acompanhar a análise notar-se-á que eles se repetem a cada bloco dos documentos analisados (Leis, Resoluções, Decretos e Cadernos de Orientações). Pontua-se que no item 3.4.2 a organização da exposição da análise documental ocorre de forma diferenciada do conjunto do texto, pois opta-se por um diálogo direcionado à área de competência da pesquisadora, mas é correlata as demais especialidades que atuam na Política de Assistência Social. Na sequência retorna-se para um debate abrangente e que corresponde aos diferentes profissionais do SUAS.

Salienta-se que não constará na análise os dados referentes a Constituição Federal de 1988 e ao Decreto nº 6.135 de 26 de junho de 2007 que dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (BRASIL, 2007) que sofreram apreciações, mas não trouxeram elementos para pensar a Articulação da Rede Socioassistencial.

### 1.2.3 Pesquisa de Campo

A escolha do município de Taió como lócus investigativo ocorre no Curso de Referência e Contrarreferência: construção de fluxos e de corresponsabilidade entre serviços, realizado em maio de 2018 pela EGEM. O evento reforçou a necessidade e importância de estudos sobre a Articulação da Rede Socioassistencial por ser um tema difícil implementação tanto a nível de gestão como operacional. Os (as) profissionais que participaram do curso relatavam experiências exaustivas e sem avanços na implementação da Articulação da Rede Socioassistencial, ora por questões relevantes a gestão (recursos humanos, infraestrutura, financeira, mobilizações, pactuações, mobilizações, etc.) e, em outros momentos, por determinações das relações interpessoais (habilidades, articulações, mobilizações, sensibilizações, disputa de projetos societários, etc.).

No meio das dificuldades e anseios apresentado pelo grupo de profissionais, uma dupla de trabalhadores apresentavam um relato diferenciado dos demais participantes do evento, o que de fato chamou a atenção do que acontecia naquele município, ou o que aqueles profissionais realizavam, que os tornavam diferentes dos demais. No primeiro momento, chegou-se a uma rápida conclusão de que deveria ser pelo porte do município,



pois a experiência que relataram era de um município de Porte I<sup>16</sup>, assim seria mais fácil para realizar a Articulação da Rede Socioassistencial, a complexidade é menor, etc. Contudo essa dedução foi se dissolvendo no decorrer das próprias falas dos participantes, pois havia no evento profissionais de municípios com populações ainda menores que Taió, mas que apresentavam as mesmas dificuldades que a pesquisadora identificava quando atuava na Política de Assistência Social em município de Médio Porte, que ia ao encontro com os relatos de colegas que atuavam em municípios de Grande Porte.

Dando continuidade à investigação empírica, os facilitadores da capacitação propuseram a divisão do número total de participantes em pequenos grupos, e a indicação ou nomeação de participantes para realizar a relatoria das falas e conclusões que os grupos menores alcançariam. Cada relator devia mobilizar os participantes para debater sobre temáticas específicas, e diante da oportunidade, participei da relatoria da temática sobre as “facilidades e dificuldades para realizar a referência e contrareferência” e assim foi possível ter contato mais próximo sobre o olhar desses trabalhadores. Com o resultado dos pequenos grupos, Taió apresentou-se como um local de investigação diferenciado, primeiro por ter uma experiência positiva na execução da Articulação da Rede Socioassistencial e segundo por ser município de Pequeno Porte I, como a maioria dos municípios que compõem o Estado de Santa Catarina. Então sua experiência poderia auxiliar gestores e trabalhadores de territórios semelhantes na implementação da Política de Assistência Social, e dar direções para aqueles que apresentam maior oferta de serviços, programas, projetos e benefícios da área.

Para a coleta de dados, específicos na pesquisa de campo, optou-se pela estruturação de roteiro de entrevista do grupo focal com dois grupos de participantes: Grupo Focal com Trabalhadores (Roteiro de Entrevista Apêndice B) e Grupo focal Gestão (Roteiro de Entrevistas Apêndice C). A entrevista semiestruturada é uma técnica para coleta de dados utilizada por grande parte dos pesquisadores do campo das Ciências Sociais (GIL, 2008). Para Triviños (1987, p.146) a entrevista semiestruturada tem como característica questionamentos básicos que são apoiados em teorias e hipóteses que se relacionam ao tema da pesquisa. “[...] favorece não só a descrição dos fenômenos sociais, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade [...]” além de manter a

---

<sup>16</sup> “Municípios pequenos I: com população até 20.000 habitantes; Municípios pequenos 2: com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; Municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; Municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; Metrôpoles: com população superior a 900.000 habitantes” (PNAS, 2004, p.16).

presença consciente e atuante do pesquisador no processo de coleta de informações (TRIVIÑOS, 1987, p.152). Tem como uma de suas características a elaboração prévia de um roteiro que auxilia na organização e interação entre os sujeitos envolvidos, e as perguntas podem ser complementadas por outras questões que poderão surgir no decorrer do processo.

A aplicação do roteiro de entrevista semiestruturada individual foi a primeira proposta para aplicar a pesquisa, mas disposta das orientações da banca de qualificação, adensando ao percurso para chegada ao município, optou-se pela aplicação da técnica de grupo focal. Primeiro como forma de otimizar o tempo disponível para finalizar a dissertação<sup>17</sup> e, posteriormente, por ser possível compreender que o processo de Articulação da Rede Socioassistencial corresponde a relação de diferentes atores que interagem conjuntamente, sendo fundamental que ambos participassem coletivamente da coleta de dados. Segundo Trad (2009) a realização da técnica de grupo focal apresenta alguns pressupostos:

- Que o objetivo seja reunir informações detalhadas sobre um tópico específico;
- As informações coletadas proporcionem a compreensão de percepções, crenças, atitudes sobre um tema, produto ou serviços;
- É uma forma de entrevistas baseada na comunicação e na interação;
- Os participantes devem ser selecionados a partir das características em comum e que devem estar associadas à temática central em estudo.

Para participação do grupo focal foram selecionados número de 15 funcionários do número do total de 53 funcionários da Política Municipal de Assistência Social de Taió. A amostra foi selecionada utilizando-se o método não probabilístico que trata-se de uma definição por critérios do pesquisador que através das informações disponíveis define a população que poderá contribuir com elementos para investigação do objeto pesquisado (RAUPP; BEUREN, 2006). Desse modo, por ter-se elencado como objeto de pesquisa a Articulação da Rede Socioassistencial compreendeu-se que a participação dos gestores da Política de Assistência Social do município e as equipes de referência dos serviços, projetos, programas e benefícios seriam os sujeitos que teriam maiores

---

<sup>17</sup> Para chegar até Taió, saindo de Florianópolis, havia somente um horário de ônibus num percurso de sete horas de viagem. Para retorno a disponibilidade era de dois horários, um no início da manhã e outro no final da tarde, então se a escolha fosse realizar entrevistas individuais não seria possível fechar a coleta de dados em um único dia.

informações sobre a temática a ser abordada. Portanto, foram convidados à participar da pesquisa: equipe de gestão (gestor e coordenadores de serviços), e trabalhadores que compõem as equipes de referências (assistentes sociais, psicólogos, pedagogos, educadores sociais, etc.) prioritariamente: assistente sociais, educadores sociais e psicólogos. Do total da amostra (15), obteve-se o número de 10 participantes. Ressalta-se aqui que não houve representação dos educadores sociais<sup>18</sup>, ausência do profissional<sup>19</sup> em cargo comissionado, responsável pelo SCFV, ausência do coordenador do CRAS<sup>20</sup> e Gestor<sup>21</sup>.

Assim, a pesquisa foi realizada na data de 25 de abril de 2019 utilizando-se dos períodos matutino e vespertino. Como o objetivo do grupo focal é coletar informações sobre tópicos específicos, selecionando participantes a partir de características em comuns e associados a temática de estudo, optou-se pela aplicação da pesquisa com dois grupos diferentes e, em horários diferenciados. Estabelecendo-se que o grupo com os Burocratas de Nível de Rua seria no período da manhã e no período da tarde com os Burocratas de Médio Escalão. A preferência por trabalhar a partir de dois focos resulta também do processo da pesquisa documental, pois ao analisar a base de documentos identificou-se diferentes elementos correspondentes a grupos distintos (Burocratas de Médio Escalão e Burocratas de Nível de Rua), então buscou-se seguir o mesmo direcionamento. Ademais como destaca Duarte (2002), a importância do método investigativo qualitativo encontra-se na possibilidade de encontrar padrões simbólicos, práticas, visões de mundo diferentes e que podem dar respostas às questões colocadas inicialmente.

O primeiro grupo contou com sete sujeitos representantes das equipes de referências dos serviços PAIF, equipe de referência da Média Complexidade que

---

<sup>18</sup> Apenas o serviço Casa Lar conta com profissionais educadores sociais, no total de quatro trabalhadores. Esses profissionais trabalham vinte quatro horas por setenta e duas e devido a dinâmica de trabalho de um serviço de alta complexidade o cotidiano é organizado por esses profissionais, que tem as funções de cuidado direto com crianças e adolescentes acolhidos. Ademais ocorreu uma mudança recente na inserção dos educadores sociais, pois com a realização de concurso público, foram nomeados novos profissionais aprovados no certame. Outro indicativo é que a aplicação da coleta de dados foi realizada na estrutura do espaço físico do CRAS, situação que pode ter dificultado a participação, pois esses profissionais não podem ausentarem-se das funções laborais, e/ou, pela própria escolha do profissional.

<sup>19</sup> Houve mudança também recente no profissional responsável pelo SFCV e no momento da aplicação da pesquisa, o servidor encontrava-se nomeado, mas ainda não tinha iniciado as atividades diretamente no serviço.

<sup>20</sup> Encontrava-se afastada para licença maternidade.

<sup>21</sup> Estava em atividade fora do município.

executam os serviços PAEFI, LA e PSC; Casa Lar e Benefícios Eventuais. O grupo teve início às 08h30min e término às 12h00min. Os sujeitos responderam e debateram questões sobre a organização institucional, metodologia de trabalho e Articulação da Rede Socioassistencial. É importante salientar que a elaboração inicial do roteiro de entrevista foi composta tanto por perguntas para a esfera pública quanto privada, contudo, destaca-se que a oferta da Política de Assistência Social em Taió é executada essencialmente pela esfera pública. Entretanto, o único serviço ofertado pela rede privada, convênio, direciona-se a idosos em Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), localizado fora do território municipal. Essa situação pode ser analisada de duas formas: a primeira é realmente o município ter somente a Rede Socioassistencial ofertada pela esfera Estatal, um aspecto atípico na trajetória histórica de instituição da Assistência Social pelos municípios, todavia ao celebrar convênio com instituição privada de ILPI já demonstra a existência da configuração de uma Rede ofertada pelo *mix* público e privado; Em uma segunda perspectiva pode se dar pelo fato dos sujeitos da pesquisa não reconhecerem os serviços fora da esfera estatal como integrante do SUAS. Em relação a aplicação da pesquisa portanto, não obteve-se a participação da rede privada<sup>22</sup>.

Outro dado extremamente relevante é que o objeto de pesquisa tinha como foco a Articulação da Rede Socioassistencial, mas o direcionamento dado pelos sujeitos da pesquisa ultrapassou a temática estudada e encontrou-se importantes elementos de estudo para implementação da diretriz intersetorialidade. Portanto no quarto capítulo será contemplada também a análise desse dado, pois considera-se como desdobramento proveniente do fenômeno investigado.

O segundo grupo, Burocratas de Médio Escalão, contou com três participantes, tendo início às 14h00min e término às 14h35min. A aplicação da técnica não ocorreu conforme o planejado, pois os representantes da gestão da Política de Assistência Social não conseguiram estar presentes. Na ausência desses profissionais foram determinados Burocratas de Nível de Rua para participarem da pesquisa, sendo que uma das profissionais participou do grupo realizado na parte da manhã por ser profissional da equipe de referência. A única profissional que correspondia ao nível da Burocracia de Médio Escalão exercia atividades no serviço Casa Lar, então seu conhecimento de gestão era especificamente direcionado para esta área. Devido a essa situação muitas das

---

<sup>22</sup> Informa-se que toda a organização e mobilização dos sujeitos para participação da pesquisa ficaram sob direcionamento do município.

questões elaboradas foram comprometidas, algumas vezes pelos participantes desconhecerem a forma com que a gestão atuava sobre determinado assunto e, em outros momentos por responderem partindo do olhar de Burocrata de Nível de Rua, prejudicando a investigação e construção da análise no campo da Burocracia de Médio Escalão.

A ideia projetada para o quarto capítulo era apresentar uma análise a partir dos dois Eixos (Gestão e Técnico-operativo) seguindo a lógica apresentada na pesquisa documental, inclusive fazendo uma correlação entre os resultados da pesquisa documental com os resultados da pesquisa de campo. Devido à falta de elementos para análise sobre a gestão, o quarto capítulo abordará os elementos que foram possíveis de serem analisados a partir da perspectiva dos eixos organizados no terceiro capítulo.

Os dados coletados foram organizados e interpretados a partir da análise de conteúdo (BARDIN, 1977). A técnica tem por pressuposto a identificação dos “feixes de sentido” presentes nos núcleos temáticos, oriundos do processo de categorização, pois por trás dos discursos encontra-se um sentido que se pode desvendar e para isso Bardin (1977) estabelece um percurso de análise composto por três fases: 1- Pré-análise: tem-se o contato com as ideias iniciais, apropria-se do conteúdo, identifica os trechos importantes e aproximação de categorias; 2 - Exploração do Material: Codifica-se o que foi levantado na primeira fase com vistas à identificação dos temas e seus núcleos de sentido; 3 - Tratamento dos Resultados: Identifica-se os sentidos presentes nas categoriais construídas no processo de investigação, interpreta-se e analisa as características do fenômeno.

O material da aplicação da técnica de Grupo Focal resultou em três áudios de 175,66 minutos que foram rigorosamente transcritos em 54 laudas. Na primeira fase apreciou-se o material e inicialmente projetou-se a estrutura do caminho para desenvolver a análise. Ao identificar trechos importantes, a categoria sobressaliente foi Rede.

A exploração do material, segunda fase da análise de conteúdo, foi realizada a partir da tabulação do conteúdo dos dois primeiros blocos identificados na primeira fase. O resultado foi a classificação de temas importantes que, posteriormente, foram apreciados a partir da interpretação do fenômeno. Ao analisar os dados, havia uma categoria intrínseca e determinante que era o início da constituição da categoria rede, que não aparecia na sua terminologia teórica, mas seus significados resultaram na chegada até ela, que é a categoria implementação, e dela deriva a rede. Das duas grandes categorias iniciais, a segunda, rede apresentou-se por dois momentos, implementação da Rede Socioassistencial e, na sequência, à Rede Intersetorial – que à primeira vista, poderiam

ser tratadas somente pela categoria maior (rede), mas ao aprofundar o fenômeno investigado observou-se que resultam do mesmo processo de implementação, mas apresentam elementos diferentes ao serem analisados. Portanto, a fase de exploração permitiu projetar e estruturar a análise de conteúdo, a partir dos núcleos temáticos: implementação da Política de Assistência no município de Taió, implementação da Rede Socioassistencial e implementação da Rede Intersetorial.

Disposto da estrutura pré definida pela exploração do material, passou-se para etapa de tratamento dos dados. Primeiramente, como identificou-se que as categoriais levantadas tanto na primeira fase quanto na segunda fase tratavam da implementação de política social, a direção para o tratamento dos dados determinou que a base conceitual percorreria o debate teórico acerca do ciclo de desenvolvimento de políticas sociais, pois os três núcleos temáticos tinham como pano de fundo a quarta fase de desenvolvimento da política - implementação. Contudo, por não ter alcançado a investigação a Burocracia de Médio Escalão, os feixes de sentidos direcionaram para constituição de núcleos temáticos, que ao serem decodificados, resultam no poder discricionário dos Burocratas de Nível de Rua – fundado nas relações interpessoais, acordos informais, mobilizações, direcionamento ético-político, etc. Portanto, a escolha pelas categorias Implementação, Burocratas de Médio Escalão e Poder Discricionário, são resultados do objeto estudado, onde identifica-se que as informações percorreram, e ao mesmo tempo interligavam-se e retroalimentavam-se.

No que antecede a aplicação do Grupo Focal, foi realizado contato telefônico e via e-mail, onde obteve-se a autorização e aceite para aplicação da pesquisa de campo. Os encontros dos Grupos Focal foram gravados, transcritos e posteriormente analisados, mediante autorização prévia dos participantes e assinatura do Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE).

Foi assegurado aos profissionais o sigilo, privacidade e anonimato das informações e sem exposição de sua imagem. Para a utilização dos dados, os Grupos Focal receberam um código de identificação e as respostas foram transcritas/redigidas e estão dispostas no texto na configuração de citação direta e identificadas da seguinte forma: Grupo Focal 01- informações coletados com os trabalhadores; e Grupo Focal 02 – informações coletadas com Gestores.

Como possíveis riscos aos participantes, salientou-se os desconfortos e constrangimentos que a pesquisa poderia os acarretar ao responder às questões, uma vez que constituem de trabalhadores representantes das equipes de referência e gestão da

Política de Assistência Social do município de Taió. Como benefício da pesquisa, destaca-se o embasamento teórico e a percepção crítica para novas propostas, como documentos e protocolos que possam auxiliar na Articulação da Rede Socioassistencial e consolidação da Política de Assistência Social, bem como suscitar a reflexão e mudanças dos processos de trabalho que envolvam a temática da pesquisa, tendo em vista a garantia do direito à proteção social.

### 1.3 Estruturação da Pesquisa

A partir da exposição do percurso metodológico realizado e da apresentação dos objetivos da pesquisa, esses desdobram-se em quatro capítulos. No primeiro capítulo, apresenta-se a introdução à temática pesquisada.

No segundo capítulo, desenvolvido a partir da revisão de literatura, buscou-se identificar a trajetória histórica da Assistência Social até seu reconhecimento enquanto direito e efetivação a partir de uma política social, ofertada através da Rede Socioassistencial articulada. Ao revisitar o debate percebeu-se que as precursoras assistentes sociais na década de 1930 já projetam e executavam a articulação de setores existentes para atender as demandas da clientela que chegavam nas instituições, que no governo Vargas reconheceu-se pela oferta da Assistência Social por uma rede de serviços privados. Deste primeiro ensaio, foi desenvolvendo-se o que na contemporaneidade configura-se pela Rede Socioassistencial, ofertada pelas esferas pública e privada, a qual necessita de articulação, pois configura-se pela complexidade da atenção ofertada pelo direito a Assistência Social.

Com a instituição da PNAS (2004) um novo reordenamento foi proposto para a oferta da Assistência Social no Brasil, e ao formular que essa política é ofertada por serviços, programas, projetos e benefícios de forma hierárquica tem-se a instituição da Rede Socioassistencial que abarque a nova configuração. Diante disso no terceiro capítulo, apresentará inicialmente a discussão sobre Redes buscando referências para o trabalho nas políticas sociais e posteriormente adentra-se a análise dos documentos para identificar quais os elementos e orientações que direcionam a implementação da Articulação da Rede Socioassistencial.

Para compreender o processo de implementação das orientações identificadas no terceiro momento da pesquisa, o quarto capítulo apresenta-se a implementação da Articulação da Rede Socioassistencial no território municipal. Então a discussão nesse

capítulo foi organizado da seguinte forma: apresentação do debate do desenvolvimento do ciclo das política, composta por cinco fases: agenda, tomada de decisão, formulação, implementação e avaliação. Posteriormente percorre-se a fase específica da implementação em território municipal, iniciando o debate com a reflexão sobre os Burocratas de Nível de Rua, e na sequência a exposição de análise de dados está disposta a partir de três núcleos temáticos: implementação da Política de Assistência Social no município de Taió, implementação da Rede Socioassistencial e implementação da Rede Intersetorial, ambos os núcleos inter-relacionam-se, e no seu interior encontra-se o sentido estruturante do fenômeno que é o poder discricionário e relativa autonomia na implementação de políticas sociais dos Burocratas de Nível de Rua.

Por fim, concentra-se a apresentação das considerações finais da investigação que pretende contribuir para a promoção de novas investigações sobre o tema, relevantes aos assistentes sociais e demais trabalhadores e gestores da Política de Assistência Social, visto que a Articulação da Rede Socioassistencial é um componente determinante para projetar uma perspectiva menos fragmentada que historicamente persiste no campo da Assistência Social.





## **2 TRAJETÓRIA HISTÓRICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: INSTITUCIONALIZAÇÃO DA ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL**

A Articulação da Rede Socioassistencial é um elemento que, a priori, destaca-se com a nova ordenação da PNAS (2004) no Brasil. Contudo, ao resgatar teóricos como Yamamoto e Carvalho (1998) e Mestriner (2001), identificou-se que desde o período de 1937, de forma incipiente, profissionais assistentes sociais utilizavam-se da ferramenta da articulação para realizar encaminhamentos à setores diferenciados que ofertavam serviços distintos. A Assistência Social no Brasil se constitui de forma dinâmica atrelada ao desenvolvimento das relações sociais na sociedade, sua oferta nos primórdios se caracterizava por ações pontuais ofertadas consideravelmente pela esfera privada. Contemporaneamente amplia-se e institui-se no século XXI pela oferta e estruturação da PNAS (2004) através de uma Rede Socioassistencial que abrange tanto o âmbito público quanto privado. Segundo Procopiuck e Frey (2009) as redes no âmbito das políticas sociais, configuram-se por relações integradas e inter-relacionadas entre atores governamentais e não governamentais onde os interesses do Estado são definidos e um paradigma de política prevalece.

Neste capítulo, inicialmente apresentar-se-á breves considerações sobre política social e, na sequência, adentrar-se a especificidade da trajetória histórica da Política de Assistência Social no Brasil, onde busca-se identificar as principais menções e formações de redes na área, que resultaram na contemporaneidade, à formulação de uma Rede Socioassistencial Articulada, responsável pela materialização do direito à Assistência Social.

### **2.1 Política Social: Breves Considerações**

As políticas sociais são tema de densa produção acadêmica, tendo como marco histórico os séculos XIX e XX, caracterizados pelas mudanças no modelo de produção/reprodução do capital e as reestruturações nos modelos de proteção social. As políticas sociais são caracterizadas, em alguns momentos, pela expansão de direitos

sociais e, em outros, por períodos de contrarreforma do Estado<sup>23</sup> pautada na diminuição do acesso aos direitos sociais através das restrições orçamentárias. Diante disso, o conceito de política social aqui adotado está alicerçado em Pereira (2016, p.79) que

[se refere] ao processo de desenvolvimento e implementação de medidas geridas pelo Estado e demandadas pela sociedade como direitos de suprir as necessidades sociais e promover o bem-estar dos cidadãos – seja prevenindo contingências associadas ao trabalho e a inseguranças sociais, seja combatendo-as quando instaladas. Sua razão de ser tem a ver com a existência de desigualdades produzidas estruturalmente por um sistema social dividido em classes e reproduzidas historicamente por meio de relações de poder constantemente renovadas.

As discussões acerca da política social direcionam-se para a análise do papel do Estado, as funções que vêm sendo delegadas a partir da constituição do capital em monopólios. Conforme Behring e Boschetti (2008), não se pode indicar com precisão um período específico de surgimento das políticas sociais, pois elas se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo com a Revolução Industrial, da luta de classe e intervenção estatal.

O capitalismo tem seu início na Europa com a transferência do centro da vida econômica, social e política dos feudos para a cidade. Como decorrência das transformações desencadeadas, mais intensamente no final do século XVIII e início do XIX, a partir dos países da Europa Ocidental, o capitalismo tornou-se o modo de produção dominante nas diversas formações sociais e econômicas (HOBSBAWN, 1997).

A Revolução Industrial na Europa é o ápice desse modelo econômico; a burguesia assume a produção e exploração de recursos naturais, humanos e técnicos. O controle da produção fica nas mãos dos burgueses, que passam, através do trabalho assalariado, a contratar o proletário, que vende sua força de trabalho (HOBSBAWN, 1997).

No processo metabólico<sup>24</sup> do capitalismo, a mercadoria é colocada no centro das relações sociais, o valor de troca de uma mercadoria varia segundo o tempo do trabalho

---

<sup>23</sup> Conforme Behring (2003), esse processo usualmente denominado de “reforma” do Estado, constitui-se, na verdade, em uma contrarreforma, tendo em vista que possui um conteúdo conservador e regressivo em relação aos direitos conquistados na Constituição Federal de 1988.

<sup>24</sup> “O conceito de metabolismo foi cunhado na química e na biologia, no início do século XIX, para o estudo do processo químico nos organismos, suas operações biológicas e interações com o meio ambiente. Esse conceito incorpora o complexo processo bioquímico de troca metabólica, por meio do qual um organismo (ou uma determinada célula) extrai materiais e energia de seu meio ambiente e os converte, por diversas reações metabólicas, nos ingredientes de seu crescimento. O conceito de metabolismo permitiu aos cientistas documentar os processos regulatórios e relacionais específicos que direcionam o intercâmbio no interior e entre sistemas – tal como o organismo digerindo matéria orgânica. Marx incorporou esse conceito, mas num

gasto para gerar sua produção, o tempo de trabalho socialmente necessário para produzir uma mercadoria, gerando valor. Contudo, a riqueza socialmente produzida é usufruída por quem detém os meios de produção, definindo a divisão da sociedade em classes fundamentais: os que detêm os meios de produção – os burgueses – e aqueles que detêm a força de trabalho – o proletariado, cuja relação se estabelece sob a forma do processo do trabalho assalariado e sua organização sob a lógica da exploração que faz eclodir diferentes expressões de desigualdades (PAULO NETTO, 2005).

O capital tem como objetivo a apropriação de mais-valia e, para isso, explora intensivamente e através de longas jornadas aquele que necessita vender sua força de trabalho. Essa exposição desmedida desgasta e mutila o trabalhador, atingindo o corpo físico e a psique. Na etapa do capitalismo concorrencial (século XIX), os acidentes de trabalho e mortes foram frequentes dentro das fábricas, situação que, de um lado, trazia prejuízos para a produção e extração de valor; de outro, criava mecanismos e oportunidades de mobilização dos explorados em lutas por igualdade e cidadania. A condição de produção e reprodução de valor determina o nível de exploração do trabalho (MARX, 2013).

Segundo Lênin (1982), o capitalismo avança e se desenvolve pela investida dos países-império na constituição devastadora de colônias para se anexar e expandir seus interesses. Desenvolve-se uma lógica de dominação dos países imperialistas sobre os países que se constituirão inseridos periféricamente ao capital, formando as neocolônias. É o momento em que o capitalismo busca por mercado e mão de obra barata. Essa expansão não se dá de forma territorial, mas sob a forma de influências capitalistas sobre países periféricos e vulneráveis à atuação predatória do capital imperialista em âmbito mundial.

Todavia, a crise no metabolismo do capital ocorrida em 1929 resulta na sua metamorfose como alternativa de autopreservação e reestrutura-se a partir da constituição de grandes monopólios. Neste período, uma acirrada concorrência favorecia as grandes

---

contexto muito mais amplo, em todos os seus trabalhos político-econômicos da década de 1850 em diante, o que lhe permitiu iniciar uma análise metabólica da relação dialética entre sociedade e natureza. Ele concebeu o metabolismo como tendo ‘um significado ecológico específico e um significado social mais amplo’, apontando a natureza ‘socioecológica’ do conceito de metabolismo. Por necessidade, há uma interação metabólica entre os humanos e a terra, já que essa última sustenta a vida. Trabalho é ‘uma necessidade natural eterna que media o metabolismo entre homem e natureza, e, portanto, a vida em si’. Por meio do processo de trabalho os humanos transformam o mundo e a si mesmos, criando histórias em relação à condição naturalmente imposta à existência humana” (JINKINGS; NOBILE, 2015, p. 118).

empresas, levando à monopolização de muitos setores da economia por conglomerados financeiros. Os bancos passam a ter um papel importantíssimo junto a um Estado que regula e intervém para manter a extração de valor. Identifica-se a forte presença do capital fictício que gera valor e não produção. Essa etapa se caracterizou pelo capitalismo monopolista ou capitalismo financeiro, sendo este hegemônico até os dias atuais (PAULO NETTO, 2005).

Embora a dinâmica de implantação do capitalismo no mundo tenha sido através da depredação sobre a natureza e, sobretudo, da violência contra o proletariado, a conjuntura do século XX deu condições de tornar legítima a constituição das políticas sociais alicerçada na relação antagônica entre capital e trabalho, mediada pelo Estado burguês, características fundamentais para solidificação da etapa do capitalismo monopolista (PAULO NETTO, 2005).

No ordenamento monopólico do capitalismo, há um redimensionamento histórico da questão social, tornando-se assim, “objeto de intervenção revolucionária por agentes que se auto-organizam preocupados com a consciência dos fins e as ciências dos meios” (PAULO NETTO, 2005, p. 57). Conforme Paulo Netto (2005) indica, sobre o papel antagônico das políticas sociais, que é resultante da luta de classes, ao mesmo tempo em que contribui para a reprodução das classes. Concomitantemente a se apresentar como conquista, representada por sujeitos sociais coletivos/individuais, responde aos interesses do capital como mecanismo de exploração e produção de valor (PAULO NETTO, 2005). Nessa direção, Paulo Netto (2005) aponta que a intervenção estatal através das políticas sociais configura respostas e formas de enfrentamento (setorizada e fragmentada) à questão social.

A função da política social se determina pela preservação e controle da força de trabalho atendendo diretamente aos interesses do capital, sendo regulamentada e legitimada pelo Estado. A relação capital e trabalho traz em seu cerne a luta de classes, em uma relação antagônica e dependente (PAULO NETTO, 2005).

No século XIX, especificamente na Alemanha, constitui-se o primeiro modelo de proteção social definida por um sistema de seguros, que tinha como objetivo, através da contribuição prévia, assegurar que, em momentos de crise e/ou ausência de labor, o trabalhador contasse com renda para manutenção das necessidades. Esse modelo ficou conhecido por bismarckiano, pois tinha Otto Von Bismarck como seu idealizador (PEREIRA, 2009).

Após a segunda guerra mundial (1945), os países de capitalismo central vivenciaram os anos dourados do pleno emprego, proporcionados pelo modelo de acumulação taylorista/fordista. O momento histórico foi propício para implantação do Welfare State ou o chamado Estado de Bem-Estar Social. Essas novas bases econômicas e políticas resultaram na pactuação entre democracia e capital, expressando-se na redefinição do papel do Estado, que passa a assumir sua funcionalidade no âmbito do bem-estar (PEREIRA, 2009; PEREIRA, 2011).

O Estado de bem-estar social surge como ideário no sentido de redistribuir os problemas sociais, econômicos e políticos que se evidenciam num cenário de pós-guerra, bem como redistribuir a atenção a riscos sociais básicos. Essa proposta só se constitui, pois, concomitantemente, o capitalismo monopolista vivenciava o período de ouro alavancado pela política econômica do pleno emprego (PEREIRA, 2009).

Nessa direção, o pioneiro seguro social, modelo bismarckiano alemão, passa a ser pensado em uma lógica mais ampla, atendendo também aos não trabalhadores, tendo como solo o momento histórico (1940-1970) na Inglaterra. William Beveridge consagra o modelo beveridgiano de proteção social (PEREIRA, 2011), tendo como princípios a unidade e a universalidade, sendo que o primeiro percorre o âmbito da unificação das instâncias de prestação e gestão de serviços; e o segundo trata da ampliação da proteção universal com a inclusão de todos os indivíduos.

O momento histórico em que surgiu o Estado de Bem-Estar Social, na consolidação dos sistemas de proteção, desenrola-se inicialmente com a regulamentação da legislação trabalhista. Entretanto, essa resulta da mobilização e reivindicações dos proletários por melhores condições de vida. Contudo, a relação entre Estado e Capital, a partir de uma pactuação, permite e assegura que o metabolismo continue preservado, em uma relação complementar que repercute na produção e reprodução da vida social. Além disso, esse modelo de produção necessita da naturalização ideológica do capital, que perpassa tanto o controle do corpo como da mente – com objetivo predatório e único da apropriação de valor. Concomitantemente, mercantiliza (juntamente com o Estado) as relações sociais (PAULO NETTO, 2005).

Findando o século XX, a conjuntura apresentada pelos países de capitalismo central é de uma nova crise cíclica. Nesse momento, declara-se a falência do Welfare State e avança a reestruturação do modelo de acumulação de capital, passando do modelo taylorista/fordista para o toyotismo, ou modelo de acumulação flexível sob os auspícios da reintrodução do ideário liberal, na forma de Estado Mínimo como ideologia, mas,

essencialmente, um Estado hipertrofiado para administrar as crises (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; PEREIRA, 2009).

Adentra-se o século XXI com a permanência do contexto de crise do capital, atingindo os países de capitalismo central e com repercussão intensa nos países de capitalismo periférico dependentes, no qual localiza-se o Brasil. Para reverter essa crise, são redimensionadas novas propostas de reestruturação do Estado, ou, um conjunto de políticas denominadas de Consenso de Washington de cunho liberal. As propostas se caracterizavam pelo processo de desestatização da economia (privatização de empresas públicas) e abertura comercial através da diminuição das tarifas alfandegárias ou a supressão de barreiras técnicas (BEHRING, 2003).

Os acordos realizados no Consenso de Washington têm as parcerias, ou principais agentes, as instituições internacionais - Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional -, que determinam as diretrizes para os países da periferia, as quais seguem o receituário de realizar intensas reformas para modernizar o Estado, balizados pelo modelo econômico denominado neoliberal (BEHRING, 2003). Este período de reformas, como caracteriza Behring (2003), é na verdade uma contrarreforma do Estado, pois se caracteriza por um conjunto de alterações regressivas nos direitos do mundo do trabalho em detrimento de uma inserção forçada na ordem financeira internacional.

No Brasil, segundo Pereira (2009), a partir dos anos 1990, as políticas sociais passaram a vigorar baseadas no modelo de pluralismo de bem-estar. O “propósito que está por trás do Welfare Pluralismo é o de desmantelar direitos conquistados pela sociedade nas arenas políticas, em nome de uma divisão de responsabilidades” (PEREIRA, 2009, p.201). Essa divisão perpassa a disputa de projetos societários antagônicos, triunfando, atualmente, a proposta defendida pelo mercado em detrimento aos direitos sociais e cidadania que passam a ser pressionados pela lógica da mercantilização (PEREIRA, 2009; MIOTO, 2010).

A crise do Welfare State repercutiu nas formas de acumulação do capital, ocasionando a intensificação da questão social, alavancada pelo desemprego em massa. O objetivo da contrarreforma do Estado com implantação do modelo pluralista de proteção social se direcionou ao ajuste fiscal, ignorando o conceito constitucional da Seguridade Social regida pelo Direito (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; PEREIRA, 2009).

A proteção social efetivada pelo pluralismo de bem-estar consagra a ideia do modelo familista. Esping-Andersen (1990), um dos pesquisadores que discorre sobre o

surgimento e desenvolvimento dos sistemas de proteção social, disserta que houve diferentes modelos de Estado de Bem-Estar com base nas atribuições da família nessa estratégia. Sua análise se centra na utilização da categoria familismo e desfamiliarização. Familismo remete à responsabilidade do núcleo familiar pelo bem-estar dos seus membros. Desfamiliarizar é descrita pela forma e grau com que as responsabilidades de atenção e bem-estar das famílias são cobertas pelo Estado e mercado (ESPING-ANDERSEN, 1990). Franzoni (2008) destaca que o familismo é característica dos modelos de proteção social da maioria dos países que compõe a América Latina, sendo a família fonte ativa de proteção social.

Hodiernamente, vivencia-se um novo contexto de crise do capital que avança de forma bárbara em prol de parcelas maiores da produção de valor. O Estado dá sustentabilidade amortecendo os impactos com políticas anticíclicas, através da oferta de serviços cada vez mais focalizados, que diminuem a responsabilidade estatal no âmbito da proteção social e direcionando a distribuição do fundo público em prol do capital. A legislação trabalhista, que historicamente é conquista de um projeto de classe do proletariado, sofre ataques com a contrarreforma do Estado e, conseqüentemente, realiza-se a desproteção, há um agravamento e intensificação da questão social, principalmente, nos países periféricos.

A luta de classes é a única alternativa frente às investidas do capital e a qual resultou em conquistas históricas de direitos sociais, que cotidianamente estão ameaçados. O desafio frente a esta conjuntura é o de como resgatar a ideologia de lutas de classe frente à forte investida do capital. Nessa direção, evidencia-se a importância da defesa das Políticas Sociais, que, contraditoriamente e inicialmente, respondem aos interesses do capital, mas também podem ser espaços de construção e defesa de projetos societários que atendam aos interesses do trabalhador.

## 2.2 Da oferta de ações assistências pontuais à Assistência Social alicerçada por uma Rede Socioassistencial

A Assistência Social é uma das respostas do Estado junto a sociedade civil ao enfrentamento da questão social, configurando-se como estratégia frente à situação de desigualdade e negação de direitos à classe trabalhadora, geradas pelas contradições na reprodução de valor no sistema capitalista. As primeiras ações de Assistência Social no Brasil são de práticas clientelistas e filantrópicas, caracterizadas por uma cultura da ajuda,



ideologia do favor e vinculadas ao comando das primeiras-damas (IAMAMOTO, 2006; OLIVEIRA, 2005; YAZBEK, 2004). Na trajetória histórica, é importante frisar o papel da Igreja, das entidades filantrópicas, das primeiras-damas e do Serviço Social para a consolidação da Assistência Social, que, a partir da década de 1988, passou a ser reconhecida como direito e de responsabilidade do Estado. Contudo, é necessário compreender o movimento analítico dialético que constitui essa política.

Segundo Oliveira (2005), as ações da Assistência Social no início do século XX estavam direcionadas aos pobres, doentes, miseráveis e necessitados, através de uma ajuda aos incapazes e destituídos, condicionando a situação de pobreza enquanto algo normal ou uma fatalidade da vida humana, todavia não considerando o movimento do capital e a exploração que ele exerce sobre a classe trabalhadora para reprodução de valor. Essa ajuda era concebida, inicialmente, por grupos religiosos ou filantrópicos, o que “[...] contribuiu para que, historicamente e durante muito tempo, o direito à Assistência Social fosse substituído por diferentes formas de dominação, marginalização e subalternização da população mais pobre” (OLIVEIRA, 2005, p. 25).

Desta forma a pobreza é compreendida

[...] como uma das manifestações da questão social e, dessa forma, como expressão direta das relações vigentes na sociedade, localizando a questão no âmbito de relações constitutivas de um padrão de desenvolvimento capitalista, extremamente desigual, em que convivem acumulação e miséria (YAZBEK, 2012, p.289).

A reprodução da pobreza é inerente e estruturante ao movimento do capital. Para a produção de mais valor, é necessária a produção de desigualdade, portanto “ao capitalismo, não interessa extinguir a desigualdade social, pois é dela que ele se alimenta e reproduz” (PEREIRA, 2016, p.70). A desigualdade tem a sua gênese a partir do domínio do capital sobre o trabalho – do objeto sobre o sujeito -, e/ou, da exploração do homem pelo homem (MARX, 2013). O resultado das desigualdades se concretiza na pobreza, o qual se justifica-se pelas relações sociais vigentes na sociedade capitalista como incompetência individual ou de infortúnio natural, que junto com diferentes manifestações da questão social na época são consideradas como caso de polícia, sendo tratada através dos aparelhos repressivos do Estado e das práticas interventivas para atender às necessidades sociais da população realizadas pelo âmbito privado, tendo grande relevância, as instituições religiosas (YAZBEK, 2012; OLIVEIRA, 1996).

A primeira instituição de atendimento à pobreza no Brasil processa-se por volta de 1560, na vila de São Paulo, vinculada às ações da Igreja pela Irmandade de

Misericórdia, que, apoiada em práticas de esmola, de inspiração portuguesa, ofertava dotes para órfãos e providenciava caixões para os mortos (YAZBEK, 2012). Esse modelo se amplia e logo é absorvido por outras ordens religiosas. Conseqüentemente, a “esmola foi a primeira modalidade de Assistência Social aos pobres no Brasil colonial, seguida da criação de instituições asilares e tutelares” (YAZBEK, 2012, p.295). Posteriormente, a Santa Casa passa a ofertar ações voltadas para atendimento a doentes, inválidos e órfãos. Sposati (2002, p. 78) salienta que “[...] as crianças órfãs, leprosos, alienados, doentes e inválidos foram os primeiros segmentos que receberam uma forma assistencial institucionalizada”. A Igreja tinha suas ações embasadas pela trilogia integralista – Deus, Pátria e Família –, seu visceral anticomunismo e a defesa intransigente da ‘família e da propriedade’ (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p.163).

Contudo, segundo Martinelli (2007, p.95), à medida “[...] que cresciam os impérios econômicos, à medida que o capitalismo monopolista ganhava solidez, crescia também a pobreza e generalizava-se a miséria”. Com o movimento do capitalismo, segundo Paulo Netto (2005), o Estado começa intermediar a relação capital e trabalho, assumindo funções diretas para produção de valor, atuando como empresário dos setores básicos não rentáveis, auxiliando as empresas capitalistas em dificuldade e na entrega dos fundos públicos aos monopólios. Ademais, também direciona suas ações para controle da força de trabalho, tanto a inserida no mercado formal como o capital humano excedente, através de sistemas de previdência e segurança social.

O capitalismo monopolista, pela sua dinâmica e pelas suas contradições, cria bases para o Estado através do jogo democrático, tornando-se permeável tanto pelas demandas das classes subalternas quanto pelas da burguesia, buscando legitimação política. A institucionalização de direitos vai promover extensão e afirmação sociopolítica do Estado (PAULO NETTO, 2005). O Estado vê-se obrigado, pelo poder de pressão das classes subalternas, a incorporar alguns interesses da classe trabalhadora, sendo essas o público-alvo das políticas sociais.

As ações estatais começam a ser institucionalizadas, dando cobertura a alguns extratos de trabalhadores que estavam inseridos no mercado de trabalho. Segundo Sposati et al. (2007), no Brasil, em 24 de janeiro de 1923, foi instituída a Lei Elóy Chaves (Lei nº 4.682), que consolidou o sistema previdenciário brasileiro através da criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões (CAPs), dando cobertura aos operários urbanos e ferroviários, adensando, em 1926, pela Lei nº 5.109, no mesmo ano os portuários e marítimos, telegráficos e radiotelegráficos pela Lei nº 5.485. Essas primeiras iniciativas

foram balizadas pelo modelo bismarckiano de seguro social, que teve origem no final do século XIX: “suas características assemelham-se às de seguros privados: no que se referem aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta” (BOSCHETTI, 2009, p.02).

Na década de 1930, são criados os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), diferentes das CAPs, pois a organização se dava por categoria de trabalhadores e não por empresa; sua natureza era pública, sendo geridos e cofinanciada pelo Estado. Entretanto, essas duas modalidades vão existir até a década de 1950, tornando o sistema previdenciário um misto de público e privado, uma vez que era financiado pela lógica privada e gerido pela lógica estatal (BOSCHETTI, 2009).

Essa década também é marcada pelo processo de desenvolvimento da urbanização. Com a emergência da classe operária, têm-se início um movimento de reivindicações e mobilizações, haja vista a exploração a que a classe trabalhadora era submetida, que fomentava o aumento da pobreza e da desigualdade social, sendo essas demandas inicialmente tratadas pelo Estado como ação de polícia. Vendo a ineficácia, passaram a ser também objeto da benemerência e da filantropia (YAZBEK, 2012).

Conforme Iamamoto e Carvalho (1998), como movimento contrário as mobilizações dos trabalhadores, paralelamente a instituição da legislação trabalhista, acontece o controle das classes subalternas pela Igreja, com o apoio financeiro do Estado, que concentra seu ativismo junto aos trabalhadores através dos Círculos Operários, tendo duas principais características política-ideológicas: a) natureza autoritária, elitista e rigidamente corporativas e inteiramente submetida a hierarquia; b) ligação íntima do movimento laico com o fascismo nacional. A intervenção da Igreja diretamente com o proletariado objetivava afastá-lo das influências subversivas, indo de encontro aos interesses do Capital e do Estado, conforme

Sintetiza Lelio Basso, de forma extremamente clara [...]. ‘O novo capitalismo representa dois aspectos que lhe permitem encontrar mais facilmente um terreno de concórdia com o mundo católico. Em primeiro lugar, seu aspecto mais social, e mais favorável às obras de assistência [...] uma adesão ao sistema. [...] Em segundo lugar, seu aspecto mais organizado e hierarquizado, exigente no plano da disciplina e também mais capaz de violar o fundo das consciências para assegurar o consentimento e a obediência’ (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p.166-167).

Associa-se ao contexto das ações da Igreja, a requisição de profissões pelo capitalismo com objetivo de mediação e controle de conflitos. Para isso, segundo Torres (2002, p. 28) a “Liga das Senhoras Católicas e a Associação das Senhoras Brasileiras dão início à preparação de pessoal para trabalhar na assistência preventiva e no apostolado social, dando bases para criação das primeiras escolas de Serviço Social”, em 1936. Conseqüentemente, as profissionais nesse período reproduziam as marcas do controle e adesão dos operários ao sistema capitalista, a partir de ideologia da ajuda aos necessitados, ou de adaptação dos subversivos.

O diálogo de que sempre existiram(ão) grupos, classes que vivem em condições sub-humanas de subsistência a constituição da humanidade, determinado por um pensamento histórico construído de que sempre terão os mais pobres ou aqueles que por um infortúnio natural nunca conseguirão reverter a condição de miserabilidade, precisando de ajuda e da misericórdia dos outros. Nessa direção, a benemerência vai se construindo social e historicamente, como uma forma altruísta e solidária de ajuda ao “desfavorecido”. E dessa prática, tem-se a institucionalização da ajuda que passa a ser ofertada por instituições públicas e privadas (YAZBECK, 2007; MESTRINER, 2001).

A condição de pobreza lança grandes massas de operários e suas famílias às condições de pauperismo, sendo que a *ajuda* prestada tanto pelo Estado e Igreja, variará da hostilidade à repressão, às ações caridosas e clientelistas baseadas em pressupostos morais dogmáticos, que “têm em vista não o *socorro* aos indigentes, mas, já dentro de uma perspectiva embrionária de *assistência preventiva, de apostolado social, atender e atenuar determinadas sequelas do desenvolvimento capitalista*” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p.170, grifo dos autores).

Com a civilização judaico-cristã que expande-se no mundo capitalista ocidental mundial, a ajuda toma a expressão de caridade e benemerência ao próximo, como força moral de conduta. A Igreja Católica ao adentrar nessa seara, atribui o sentido da caridade, da benemerência ao termo filantropia, ou, uma laicização da concepção católica da caridade, pois se constitui no campo filosófico da moral e dos valores. A filantropia tem um aspecto racional e a benemerência fundamenta-se pela ajuda ao outro (MESTRINER, 2001; SPOSATI et al., 2007). Desse modo,

A assistência, no seu sentido mais lato, significa auxílio, socorro. Onde quer que haja uma necessidade que o interessado não pode resolver por si e não consiga pagar com o seu dinheiro, a assistência tem o seu lugar. Assistência a famintos, a sedentos, nus, desabrigados, doentes, tristes, ativos, transviados, impacientes, desesperados, mal aconselhados,

pobres de pão ou pobres de consolação, tudo é assistência, auxílio, socorro (CORREIA, 1999 apud MESTRINER, 2001, p.15).

A relação entre Assistência Social, filantropia e benemerência foi constituída historicamente e por isso, torna-se difícil diferenciar o que corresponde a quem e o que é de específico e de competência de cada esfera. Diante dessa complexidade, ainda por tratarem-se de sinônimos, o que está intrínseco nesse emaranhado é a relação entre Estado e Sociedade, mascarando a omissão do primeiro frente a violenta desigualdade social do Brasil. Consequentemente, a benemerência, a filantropia e a Assistência Social, são vistas como solidariedade/ajuda e se constituem como forma de dominação e controle do operário (MESTRINER, 2001).

A benemerência criada pela Igreja Católica pode ser vista através, inicialmente, da ajuda, por doações de esmola, roupas, alimentos, ajuda moral e religiosa – uma necessidade que o indivíduo não consiga pagar com o seu dinheiro – estabelecendo a relação com aqueles que não conseguem atender suas necessidades a partir do mercado. A prática de benemerência e ajuda passa a ser tecnicizada e a Igreja introduz mecanismos e patamares para identificar os mais necessitados e pobres, determinados por uma lógica seletiva e meritocrática, para aqueles que receberiam as esmolas, auxílios e socorro pelas ações católicas. E na sequência, a intervenção da Igreja, passa a ser ofertada via a institucionalização da ajuda por meio da criação de instituições como asilos e abrigos. O público da benemerência da Igreja são aqueles que apresentam dificuldades específicas relativas à velhice, infância, deficiência, migrantes, abandonados, etc. (MESTRINER, 2001).

Em 24 de dezembro de 1935 foi o criado o primeiro Departamento de Assistência Social do Estado no Brasil instituído pela Lei n.2.497 no Estado de São Paulo, e possuía as seguintes competências:

[...] *a)* superintender todo o serviço de assistência e proteção social; *b)* celebrar, para realizar seu programa, acordos com as instituições particulares de caridade, assistência e ensino profissional; *c)* harmonizar a ação social do Estado, articulando-a com a dos particulares; *d)* distribuir subvenções e matricular as instituições particulares realizando seu cadastramento. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p.179).

A mudança da assistência para um formato mais burocrático é determinada pela transformação do Estado que passa a superintender a gestão da Assistência Social, racionalizando e centralizando sua participação e regulando as iniciativas particulares. “Estas tenderão a se tornar cada vez mais dependentes – documentação burocrática, subvenções, etc. – e voltadas para a demanda de serviços por parte do Estado, através de

convênios” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p.179). Verifica-se também a instituição da articulação entre os serviços públicos e privados conforme ao item c) citado acima, “harmonizar a ação social do Estado, articulando-a com a dos particulares” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p.179).

A visualização da articulação entre os setores foi encontrada na obra *Relações Sociais e Serviço Social no Brasil* de Iamamoto e Carvalho (1998) onde os autores apresentam as estatísticas dos atendimentos prestados por uma aluna de Serviço Social em sua tese de conclusão de curso no período de 1937-1940. O que chama a atenção é a utilização do encaminhamento de um serviço para outro para solucionar a *assistência pedida* pela clientela atendida.

**QUADRO 03: Sistematização dos atendimentos - Casos Individuais - do Serviço Social (1937-1940).**

<b>Tipo de Assistência Pedida</b>	<b>Percentual</b>	<b>Assistência Prestada</b>	<b>Percentual</b>
<b>Assistência judiciária</b>	42%	Encaminhamento à procuradoria de Serviço Social	38%
<b>Assistência Monetária</b>	18%	Auxílios em dinheiro (assistência monetária)	12%
<b>Internação</b>	18%	Encaminhamentos a instituições médicas	25%
<b>Hospitalização</b>	12%	Encaminhamento a obras de assistência públicas e particulares	8%
<b>Assistência geral (auxílio)</b>	6%	Outros auxílios e encaminhamentos	17%
<b>Asilamento</b>	2%	S	2%
<b>Trabalho</b>	2%		2%

Fonte: Elaboração própria com base em Iamamoto e Carvalho (1998, p.195-196).

Na sistematização do trabalho do Serviço Social referidos na obra de Iamamoto e Carvalho (1988), observa-se que uma das principais intervenções se dão através de encaminhamentos para outros órgãos e instituições tanto públicas quanto particulares, embora há um número expressivamente maiores de ações efetivadas no âmbito privado. Na passagem a seguir, seguindo a exposição da obra, identifica-se elementos utilizados pelos profissionais para realizar a articulação entre as ações existentes:

A etapa inicial {das experiências do trabalho do Serviço Social} consistiu na intervenção nos serviços exteriores à unidade de produção e junto as atividades ligadas à legislação do trabalho, atuando principalmente junto às mulheres e crianças: direção de creche, articulação dos serviços anexos, *ação estudantil* (educação popular – formação moral, higiene, etc.), articulação e ‘encaminhamentos para os serviços da comunidade e contatos com os movimentos de

aperfeiçoamento moral e profissional' (Juventude Operária Católica, Círculos Operários, etc.) [...] a segunda etapa, articulados os serviços anexos e 'conquistada a simpatia' de uma parcela dos operários, constituirá na atuação voltada para o controle do 'fator humano da produção': seleção profissional, prevenção de acidentes, vigilância sobre saúde dos operários, vigilância sanitária e assistência às gestantes e nutrízes, etc. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p.197-198, grifo do autor).

Conforme o trabalho realizado na esfera técnico-operativo, os profissionais da época, embora as direções do exercício estavam atrelados ao projeto societário hegemônico, através da conciliação de classes do controle do fator humano da produção, viabilizavam ações preventivas à clientela atendida. Mas considera-se a reflexão de suma importância e analisadas a partir de arsenal teórico crítico, a articulação dos elementos (a e b) no contexto contemporâneo, podem atrelar-se à defesa de um projeto societário contra-hegemônico, diferente da década de 1940, e que vá em direção aos interesses da classe trabalhadora.

Ao sintetizar as informações contidas no detalhamento das atividades dos profissionais na década de 1930 a 1940, observa-se que ao utilizar a categoria articulação se faz necessário: a) ter a clareza de que a articulação tem o objetivo de unir ou ligar elementos que estão separados; b) expor de forma articulada, dizer ou falar, pronunciar, falar, discutir ou alterar como forma de mobilização dos interesses dos usuários.

Após passar-se pela experiência do primeiro Departamento de Assistência Social no Brasil, a nível nacional, a primeira forma de presença da Assistência Social na burocracia do Estado Republicano Brasileiro se dá em 01 de julho de 1938, por meio do Decreto-lei nº 525 que instituiu o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), vinculado ao Ministério de Educação e Saúde, chefiado pelo Ministro Gustavo Capanema (MESTRINER, 2001). "O Conselho foi [...] formado por sujeitos ilustres da sociedade cultural e filantrópica, substituía o governante na decisão quanto e as quais organizações auxiliar" (MESTRINER, 2001, p.57-58). Com a instauração do Conselho, formalizam-se as primeiras alianças entre Estado e segmentos da elite, pois serão desse meio os escolhidos para conselheiros, atendendo o requisito de ter expressão na área social, pois a moral republicana liberal, mesclada à ditadura varguista, entende que os notáveis é que dialogariam com entidades sociais sobre os mais pobres. Dentre as funções dos conselheiros estão: analisar se as entidades sociais merecem ou não receber as subvenções e isenções fornecidas pelo Estado, além de dizer quais demandas dos mais desfavorecidos

devem ser cobertas, configurando-se uma legislação do controle (MESTRINER, 2001; SPOSATI et al., 2007).

As ações da Assistência Social começam a regulamentar-se através da instituição do CNSS em 1938, tendo como objetivos centralizar e organizar as obras assistenciais públicas e privadas, através de mecanismo como clientelismo político - manipulação de verbas e subvenções públicas -. O CNSS “tampouco chegou a ser um organismo atuante. [...] Sua importância se revela apenas como marco de preocupação do Estado em relação a centralização e organização das obras assistências públicas e privadas” (IAMAMOTO; CARVALHO 1998, p.256).

Nas décadas de 1940 a 1960, para o Brasil, representou-se um momento de considerável crescimento econômico. Nos países latino-americanos, emerge a ideia do desenvolvimentismo, entendido como uma possibilidade de superação do subdesenvolvimento (MARINI, 2000). O surgimento de uma economia urbano-industrial traz à tona a necessidade de entidades assistenciais para atender à desigualdade social e controlar as lutas sociais. O período apresenta direcionamento e orientação política com características democráticas trabalhistas de orientação populista, que mantinha o Estado de cunho liberal e priorizava um trabalho voltado para a política de expansão da indústria e para as políticas educacionais (COUTO, 2010, p.104-105).

Atrelado a esse período, tem-se a participação do Brasil na segunda guerra mundial, onde a conjuntura brasileira apresenta uma queda no poder aquisitivo do proletariado e da pequena burguesia urbana, sendo um contexto propício para que, em 1942, transcorra a criação da primeira instituição pública de Assistência Social, a LBA, sob o gerenciamento da primeira-dama federal Darcy Vargas (TORRES, 2002). Contudo,

Getúlio cria uma instituição de bem-estar social para atuação da primeira-dama. Ele institui a sua esposa na presidência da LBA com o objetivo de buscar a legitimidade do seu governo mediante a tática do assistencialismo como mecanismo de dominação política (TORRES, 2002, p.86).

Essa tática foi tanto absorvida pelas instituições públicas, como a LBA, e privadas como as instituições filantrópicas e tiveram por finalidade o apoio e a promoção das classes subalternas, tratando-se de uma prática associada à ideologia da benemerência que a figura da primeira-dama simbolizava. E tinha como objetivo, segundo Iamamoto e Carvalho (1998, p 250-251), “promover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, e, ainda prestar decididos concursos ao governo em tudo que se relacionava à guerra”. Em outra direção, é importante frisar que a entrada das primeiras-



damas no processo pode ser vista como uma conquista de espaço que antes era ocupada somente pelos homens, o lócus da política (TORRES, 2002).

A LBA voltava-se para a assistência à maternidade e à infância, caracterizada por ações paternalistas e de prestação de auxílios emergenciais à miséria, com interferência junto aos segmentos mais pobres da sociedade, articulando a sociedade civil e a família, especificamente, pelo enlaço do trabalho feminino (YAZBEK, 2008). O objetivo da instituição, inicialmente, era atender às famílias de soldados que estavam envolvidos na segunda guerra mundial. Todavia, esta iniciativa possibilitou certa centralidade inicial à Assistência Social (BOSCHETTI, 2009).

Na regulamentação da proteção ao trabalho, de forma antagônica, implanta-se o comportamento filantrópico-disciplinador<sup>25</sup> do Estado e do empresariado, no sentido de promover a solidariedade coletiva, ou, o controle do conflito interclasses com a consequente despolitização da participação social (MESTRINER, 2001). Vai se construindo a imagem do homem trabalhador inserido no mercado formal, merecedor de proteção estatal, que vai galgando o reconhecimento de sujeitos coletivos pelos sindicatos, enquanto os trabalhadores informais e/ou desempregados em pobres, dependentes das instituições sociais ficando à margem dos movimentos de cidadania. Numa atitude de negação do direito, a ética é transmutada em ideologia e transforma o trabalhador sem carteira assinada, em pobre, pária do sistema e, portanto, em sujeitado, e a classe dominante em sujeito público, em instrumento de justiça social (MESTRINER, 2001).

Segundo Iamamoto e Carvalho (1998), a LBA foi importante para a institucionalização do Serviço Social, pois, indiretamente, requisita das escolas de Serviço Social o suporte técnico de pesquisas e trabalhos na área social, que, nesse momento, estava em processo de legitimar-se enquanto profissão inserida na divisão sociotécnica do trabalho.

Esses espaços – LBA, instituições e fundações filantrópicas - são locais que absorveram a força de trabalho das assistentes sociais, sob a racionalidade técnica e os novos conhecimentos do Serviço Social de Caso, Grupo e Comunidade, influenciados pelas teorias profissionais norte-americanas, sendo também o momento em que a

---

<sup>25</sup> “A filantropia disciplinadora será instrumento político importante na moldagem do corpo do trabalhador que se idealiza. E se desenvolverá por meio de ações assistenciais esparsas, fragmentadas, paliativas e emergenciais, longe de se constituir uma política de assistência social [...]” (MESTRINER, 2001, p.100).

profissão pôde romper o estreito quadro de sua origem no bloco católico (ANDRADE, 2008).

No ano de 1942 é criado o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) tendo como competências a organização e administração nacional das escolas de aprendizagens para as indústrias sob a gerência da Confederação Nacional das Indústrias (ou grande burguesia industrial). O objetivo era preparar e qualificar a força de trabalho e para isso, “combinará [...] a violência do sistema escolar com a coerção e autoritarismo das unidades de proteção” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p264). A instituição para atender seus objetivos, incorpora o profissional de Serviço Social em seu quadro de empregados que atua na: “coordenação dos encaminhamentos a entidades externas para regularização da ‘vida social’ e profissional; [...] encaminhamentos ao equipamento social da instituição [...]” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p.270). Na síntese da atuação do profissional de Serviço Social no ano de 1942, identifica-se que a articulação se dá para encaminhamentos da clientela aos serviços internos e externos da instituição. Uma mudança significativa identificada neste período (década de 1940), além do trinômio das ações assistenciais, Igreja-Estado-Família, a composição da tríade Indústria-Estado-Família (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998; BULLA, 2003).

Iamamoto e Carvalho (1998) destacam o período de 1943 como o momento de reorganização e reordenação da legislação e mecanismos de controle da classe operária. O Estado busca, sob influência direta do Plano Bismarckiano, modernizar e ampliar o seguro social através da unificação das diversas instituições previdenciárias. E é nesse espaço que formaliza-se a introdução do Serviço Social na Previdência Social, sendo o assistente social o profissional habilitado como esclarecedor do Seguro Social, desempenhando o papel educativo, ouvindo as queixas, esclarecendo e reconfortando o associado, dando, assim, uma face humana à burocracia e às técnicas atuariais.

No ano de 1946 foram criadas duas grandes instituições o Serviço Social da Indústria (SESI) e a Fundação Leão XIII, a primeira gerida pelo setor privada e a segunda pela relação público/privado. O SESI é considerado como a evolução e organização da posição do operariado junto a questão social que aprofundou-se após a segunda guerra mundial. O público-alvo da instituição ultrapassava as fronteiras da empresa buscando através de programas e serviços assistenciais atingir o operariado e sua família dentro e fora da indústria. Conseqüentemente, na estrutura da instituição, cria-se o Departamento de Serviço Social o qual também avança nas intervenções junto ao operariado, indo além da função de adaptação do trabalhador às atividades da empresa, abarcando as relações

privadas - família. Realiza-se atendimentos através de serviços de plantão e, ao estabelecer o primeiro contato, insere-se a possibilidade do encaminhamento, e ressalta-se aqui, a composição ampla de serviços para articular, pois o SESI implementou serviços em diferentes esferas: atividades com finalidades específicas dentro da indústria; atividades complementares - lazer, educação, sociais, religiosas –; e, serviços ligados aos movimentos sociais –; englobando todas as esferas da vida do operário.

Outro dado importante do SESI é a introdução do trabalho coletivo, onde o assistente social passa fazer partes de equipes e deixa de atuar isoladamente. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998; BULLA, 2003). Entretanto, a reflexão que surge é: como o assistente social era o único profissional (1930-1940) responsável pela realização dos encaminhamento e a articulação dos serviços necessários, será que com a introdução do trabalho coletivo (1942) esse profissional manteve a hegemonia nesse campo?

Seguindo o processo histórico de constituição das instituições públicas e privadas que foram sendo criadas no Brasil, no ano de 1946, como resposta do Estado para os segmentos urbanos marginalizados é a criação da instituição da Fundação Leão XIII, que tinha como propósito atuar na educação popular das favelas do Rio de Janeiro, resultante do convênio entre Estado (Prefeitura do Distrito Federal), Ação Arquidiocesana e Fundação Cristo Redentor. A Fundação passou a operacionalizar no lócus da favela a partir da implantação dos Centros de Ação Social ofertando serviços de Saúde e Serviço Social (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998; BULLA, 2003). Ao setor do Serviço Social correspondia:

[...] tendo este por responsabilidades todas as atividades fora do campo médico: Serviço de Casos individuais (matrícula, triagem, inquéritos, visitação, seleção e orientação e tratamento), Auxílios (assistência jurídica, encaminhamento – emprego, situação civil, hospitais, etc.- caixa beneficente, creche, merenda escolar, etc.), Recreação e Jogos (adultos e crianças) e Educação Popular. Além dessas modalidades, o Serviço Social de Grupo [...]. (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998, p.289).

Observa-se, como na década anterior, a utilização do encaminhamento para viabilização do acesso aos serviços não disponíveis na Fundação. A mudança aqui refere-se na utilização da ferramenta da educação popular, pois partia-se da compreensão que todo processo de marginalização, pauperismo e exclusão vivenciado pelas favelados era decorrente do analfabetismo, embora a análise era baseada em aspectos morais e intrínseco a “[...] idealização muito ao gosto e enraizada na classe

média a partir de suas pretensões culturais aristocratizantes [...]” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998. p.291).

A nível nacional com o fim da segunda guerra mundial (1945), com a vitória dos aliados, a derrota do nazifascismo e a campanha que se desenvolvia no Brasil pela reconquista das liberdades democráticas, criou-se um clima impróprio para o regime ditatorial de Getúlio Vargas. Os militares evitaram, através de um golpe, o continuísmo do governo, realizando as eleições para presidente com a vitória do general Eurico Gaspar Dutra. Em 1946, foi promulgada uma Nova Constituição, que se manteve em prol do capital e ignorou a necessidade da reforma agrária (ANDRADE, 2008).

Em nível internacional, no pós-segunda guerra mundial, a reconstrução dos países diretamente envolvidos no conflito gerou uma fase de crescimento da economia mundial, a denominada *era de ouro* – balizada pelo modelo keynesiano<sup>26</sup> –, caracterizada pela constituição do Estado de Bem-Estar Social ou, Welfare State, nos países de capitalismo central. O Welfare State é uma forma particular de regulação social que expressa-se pela transformação das relações entre o Estado e a Sociedade (AURELIANO; DRAIBE, 1989) e, nessa lógica, a proteção social passa ser regulada pelo plano beveridgiano, em que os direitos têm caráter universal, garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade (BOSCHETTI, 2006).

Na década de 1950, no Brasil, tem-se o destaque para o governo de Juscelino Kubitschek que alarga de forma significativa a filantropia, instituindo a Lei nº 2.756 de 14 de abril de 1956 que concede isenção de selo nos recibos das contribuições destinadas a quaisquer instituição de Assistência Social registrada no CNSS – certificado de filantropia. Na sequência, em 1959, cria-se a Lei nº 3.577 que possibilita a isenção patronal de contribuição à previdência social, abrindo precedente fiscal a partir da certificação de fins filantrópicos. A consequência das vantagens fiscais foi mais uma

---

<sup>26</sup> “Constituíram o suporte teórico do pacto keynesiano, que foi assim chamado pelo seguinte motivo: no segundo pós-guerra, e sob influência da teoria keynesiana, os conservadores, os liberais e os social-democratas aceitaram compartilhar uma estratégia econômica, política e social em que o mercado deixava de ser o ator central, com seus valores individualistas, para ceder lugar ao Estado, com os seus valores coletivistas. Isso quer dizer que o pacto keynesiano foi firmado como uma alternativa capitalista ao capitalismo liberal clássico (avesso ao intervencionismo estatal) porque os liberais, que desde o século XIX estavam no poder, não foram capazes de gerar emprego e bem-estar social para todos, principalmente após a grande depressão econômica dos anos trinta. Além disso, outras circunstâncias favoreceram a formação do pacto keynesiano, tais como: i) a triste lembrança, principalmente na Europa, dos horrores e privações materiais causados pela II Guerra Mundial; ii) e o medo capitalista da proliferação das experiências totalitárias de direita (fascistas), realizadas na Itália e na Alemanha, e também do comunismo a partir da ex-União Soviética” (PEREIRA, 2010, p. 03).

justificativa para omissão do Estado com relação ao social e a transferência da responsabilidade para a sociedade civil. As ações das organizações sociais, que chegavam em torno de 20 mil entidades registradas no CNSS, eram paliativas, intermediárias e consideradas um abrandamento para a pressão das classes populares. O voluntariado é amplamente estimulado pelas comissões municipais da LBA, a qual junto com o CNSS, regulam e coordenam a nível nacional a filantropia e conectados ao apoio às instituições privadas (MESTRINER, 2001).

Já nos países periféricos, especificamente o Brasil, a década de 1960 significa o período de desenvolvimento com a entrada de capitais externos a partir da ideia desenvolvimentista que, segundo Marini (1992, p.79), foi a “ideologia da burguesia industrial latino-americana, respondendo a um maior grau de industrialização e compartilhando já o poder do Estado com a burguesia agrário-exportadora”. Contudo, Marini (2000) desconstrói a teoria desenvolvimentista desenvolvida pela Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL)<sup>27</sup>, esclarecendo que a dependência está condicionada ao desenvolvimento do país central, ao qual se subordina o país periférico, por isso sua condição atrela-se ao período de expansão do imperialismo. Yamamoto e Carvalho (1998) referem-se ao fato de que o discurso presente no plano desenvolvimentista é o da valorização do homem brasileiro e traz como consequência o fim do pauperismo, a elevação do nível de vida.

No que diz respeito ao Serviço Social, o período da ditadura militar brasileira (1964 a 1985) foi um marco na profissão, pois ao mesmo tempo em que o país estava submerso na repressão, negação de direitos e exílio de sujeitos que tinham postura contrária à ordem vigente, houve, no interior da profissão, um processo de renovação teórica impulsionada pela vertente crítica. Contudo, essa revisão é pressionada pelo período de exceção e agravamento das manifestações da questão social. Nesta direção, problematiza a vinculação histórica da profissão com os interesses do bloco no poder (SILVA; MELO, 2000) e posiciona-se pelo compromisso “com os interesses da massa da população, preocupado com a qualificação acadêmica e com a interlocução com as ciências sociais e investindo fortemente na pesquisa” (PAULO NETTO, 2005, p. 18).

---

<sup>27</sup> A CEPAL, sob a chefia do argentino Raúl Prebisch, nasceu com o intuito de fundar uma base institucional que criasse condições de desenvolvimento para os países da região. Defendia que os países latino-americanos só se desenvolveriam a partir da montagem de um aparato industrial orientado pela ação do Estado. O debate que inicia pulveriza-se nos órgãos governamentais, passa a ser aderido pelas agências internacionais e também chega à academia e centros de pesquisa (MARINI, 1992).

No período de 1964 a questão social é controlada pelo economicismo e pela coerção e violência, o conflito social de forma severa é reprimido e tratado como subversão da ordem e caso de polícia, minimizado ou ocultado pela ideologia dominante. As políticas sociais assumem o caráter de acumulação combinando assistência e repressão. O período de exceção consolida-se por um Estado com fraco compromisso no enfrentamento à pobreza, mas com estratégia de descentralização e pulverização de ações e recursos nas três instâncias de governo, mas direcionada para rede privada, através da relação convencional ou do apadrinhamento e troca de favores. As práticas assistenciais ganham mais estrutura e racionalidade, desenvolvendo-se por um aparato estatal que cresce e se burocratiza continuamente. O social em conjunto com as demais áreas, principalmente saúde e educação, age na retaguarda dessas políticas, seja para complementação do tratamento ou na proposta de formação de mão de obra (MESTRINER, 2001).

O período de ditadura, ao mesmo tempo em que se mostrou restritivo aos direitos civis e políticos, expandiu as políticas sociais, caracterizando esse período como repressão e assistência (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

No mesmo passo em que se impulsionavam políticas públicas mesmo restritas quanto ao acesso, como estratégias de busca de legitimidade, a ditadura militar abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar. Essa é uma das principais heranças do regime militar para a política social e que nos aproxima mais do sistema norte-americano de proteção social que do Welfare State europeu (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.137).

Contraditoriamente em que houve a ampliação do acesso público e privado, o complexo assistencial-industrial-tecnocrático-militar (FALEIROS, 2000) constituiu-se da seguinte forma:

O setor privado para os ricos, os planos de saúde para um grupo seletivo de assalariados e classe média, os serviços públicos para os pagantes da previdência e para os pobres, a caridade, feita em geral pelas entidades filantrópicas com apoio estatal (FALEIROS, 2000, p.48).

A lógica dual das políticas sociais, adotada pela ditadura militar, em outra direção, proporcionou um processo de transição democrática que “irá condicionar a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais em curso no nível mundial” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.138). Essa ligação advém devido à crise do capital que atinge a década de 1970 e que repercutia na conjuntura mundial. Consequentemente, há o esgotamento dos Estados de Bem-Estar Social, pois, segundo Adelantado e Gomá

(2000, p.73) sucede “la quiebra del modelo laboral fordista, en su dimensión técnica del trabajo, dada la extrema rigidez en la definición de tareas y el alto grado de especialización funcional”. Nessa guisa, Behring e Boschetti (2008, p.103) dissertam que “o sonho do pleno emprego e da cidadania relacionada à política social havia terminado no capitalismo central e estava comprometido na periferia do capital, onde nunca se realizou efetivamente”.

No final de 1974, no Brasil, a pobreza passa ser preocupação estatal, mobilizando especialistas, profissionais e organizações da área a problematizar, refletir e traçar estratégias de minimização e proliferação. Os resultados colocam em evidência a Assistência Social como possibilidade de ações de promoção social e impacto na pobreza e, o Estado através de uma multiplicidade de organismos privados e públicos oferta dessas ações. A LBA ganha o estatuto de órgão governamental que organiza e marca a nova fase da Assistência Social no Brasil (MESTRINER, 2001). Entretanto a Assistência Social, ainda é relegada a um segundo plano, sendo incorporada de forma periférica na agenda estatal, diferentemente da área da saúde que, foi uma das principais áreas de investimento e considerada como questão social, política e tratada dentro da vertente economicista, sendo reforçado como espaço para acumulação do capital. Constituindo um sistema dual de proteção, conforme as autoras Behring e Boschetti (2008) já alertaram e também, desnudado, denunciado e debatido na 7ª Conferência de Saúde em 1980, tendo papel fundamental para o movimento Constituinte que vem a seguir.

Paulo Netto (2005) ao analisar o transcurso da década de 1970 em nível internacional, sinaliza para a crise dos Estados de Bem-estar, situação que determina um reordenamento nos modelos de acumulação de mais-valor. O autor salienta que o capitalismo não tem nenhum compromisso social e o capitalista encontra a saída da crise via globalização, adensada pelo neoliberalismo, um de seus mecanismos de reafirmação. Nessa lógica, o Estado deve ser mínimo, flexível, deixando por conta do mercado e da competição privada a condução da economia e da sociedade. Com o avanço das ideias neoliberais, tem-se uma realidade ideológica em defesa dos interesses do capital, favorecendo os grandes monopólios em detrimento dos trabalhadores através de um intenso processo de reestruturação da produção, do trabalho e da privatização do Estado (ANTUNES, 1999). Assim,

[...] o maior impacto da globalização se manifesta na desregulamentação da força de trabalho, no achatamento de salários e no aumento do desemprego. Esta é a face perversa da globalização, pois

em vez de traduzir melhores condições aos povos, ela vem trazendo a globalização da indiferença com os excluídos (SPOSATI, 2000, p.64).

Mesmo com os impactos da entrada do neoliberalismo em escala mundial, no Brasil, o fim dos anos 1970 e a década de 1980 foram atípicos em relação ao contexto mundial, pois trouxeram à cena camadas sociais tradicionalmente excluídas da política, que passaram a se organizar para reivindicar maior igualdade. Um conjunto de novos problemas e de reivindicações sociais gerou a formação e o desenvolvimento de uma ampla variedade de movimentos populares de base, decorrentes de um processo de rearticulação dos moradores da periferia em torno de lutas por melhorias nas condições de vida urbana (JACOBI, 1983; 1984). Destacam-se o Movimento LGBTs e Feministas (1970); o Movimento de Reforma Sanitária (1975); a Greve Geral dos Operários no ABC Paulista (1978); e o Movimento de Redemocratização do país (Diretas Já, 1985).

Dado o exposto, a década posterior (1980), impulsionada pelos movimentos sociais, citados acima, será marcada pela transição da época da ditadura militar para o período democrático, quando institui-se a Constituição Federal, Seguridade Social, e o reconhecimento da Assistência Social como direito compondo o tripé da Seguridade Social. Cabe ressaltar, dentro das contradições inerentes a totalidade das relações sociais, as décadas entre 1950 a 1980 lograram, conforme apresentado, a instituição de importantes serviços na área da Assistência Social, ofertados tanto pelo setor público quanto pelo privado (Igreja e Indústria). No contexto dessas instituições observou-se a incipiente organização da articulação entre setores (internos e externos), através de encaminhamentos, clarificando a construção histórica do que na contemporaneidade vai se consolidar na Articulação da Rede Socioassistencial.

### *2.2.1 Instituição da Assistência Social e a contrarreforma do Estado promovida pela agenda governamental de Fernando Henrique Cardoso*

Com toda a efervescência dos movimentos populares, principalmente o Diretas Já (1985), em 1988, é promulgada a Constituição Federal que, segundo Duarte Neto (2013), nasce para coroar o momento de redemocratização bastante aguardado e comemorado pela sociedade brasileira depois de 20 anos de ditadura militar – regime de exceção. Sintetiza a disputa de forças políticas e socioeconômicas existente, refletindo o contexto político e social do povo brasileiro. Todavia, segundo Fernandes (2014), esse momento se caracteriza pelo pacto social que o governo manipula com tamanha tortuosidade à



população brasileira; um meio canhestro para desmobilizar o movimento popular; um meio político para reforçar a capacidade de intervenção governamental em favor de uma conciliação capitalista em prol dos impérios e da grande burguesia; enfim, um modelo liberal de Constituição. Diante de todas as contradições que permearam na construção da Constituição Federal – principalmente pela efetivação de um pacto social que favorece o capital em detrimento ao trabalhador –, os direitos sociais estabelecidos nela elucidam os apontamentos citados por Fernandes (2014).

No campo das políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social organizou-se o que passou a compor o tripé da Seguridade Social, equivalentes tanto para população urbana como à rural, irredutível em seus benefícios e descentralização político-administrativa. Cada segmento seleciona seu público e cobertura, definindo-se: a Saúde é direito de todos (art. 196); a Previdência Social para quem contribuir (art. 201) e a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à Seguridade Social (art. 203).

Sposati (2002, p.07-08) ressalta que, além da universalidade do direito à saúde e a seletividade da previdência social, a Assistência Social usa um critério particular: o mérito ou o valor da necessidade para definir sua demanda. Os alvos deste direito serão quem a sociedade reconhecer como necessitado e desamparado, permanecendo com seu caráter focalizado e residual destinado, principalmente, aos incapacitados ao labor (BOSCHETTI, 2008), às pessoas fragilizadas, natural ou acidentalmente.

O necessitado é “aquele que não tem renda própria” (SPOSATI, 2002, p.09). Os bens próprios advém da venda da mercadoria, que para Marx (2013), resulta da venda da força de trabalho vivo – objetivado. A relação e o pacto com o capital, no caso da Assistência Social, podem ser visualizados no objetivo III do Artigo 203 – a promoção da integração ao mercado de trabalho, em que “a assistência vai tomando a forma de espaço de produção paralela de atenções, de modo a ‘preservar’ o rebaixamento das condições de vida da população espoliada” (SPOSATI, 2002, p.10). Age como mecanismo econômico e político – cuidar daqueles que, aparentemente, não existem para o capital: o trabalhador informal, o indigente, os deserdados –, esse grupo em que opera e que apresenta reduzida visibilidade política, pois aparentemente não se coloca no confronto direto da relação capital e trabalho (SPOSATI, 2002).

Observa-se o objetivo V do Artigo 203, que versa sobre a Assistência Social, embora seja atravessado de contradições, pois de um lado tem-se “a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem

não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei” (BRASIL, 1988, s/p). Demonstra sua outra faceta, que fica “submetido a um processo seletivo que os enquadra numa situação de concessão, com mediação da ‘justiça distributiva’ de quem tem o poder de autorizar o benefício ou de atribuir o mérito” (SPOSATI, 2002, p.19). O benefício, em vez de salário, direciona que o primeiro seja reconhecido no patamar de ajuda, descaracterizando da perspectiva de direito, seletivo e direcionado ao mais pauperizado (SPOSATI, 2002).

Contudo, apesar das contradições, a Constituição Federal de 1988 “permite a passagem da Assistência Social para um campo novo, o campo do direito, o campo da universalização dos acessos, da responsabilidade do Estado perante as questões da pobreza e da exclusão, o campo da política pública” (YAZBEK, 2004, p.23). A Assistência Social afirma-se por um processo de mobilização de alguns setores da sociedade e de categorias profissionais, sobretudo dos assistentes sociais (YAZBEK, 2004).

Destaca-se por avançar no contexto de firmar a responsabilidade do Estado vinculando a efetivação das ações com os recursos do orçamento da Seguridade Social, a descentralização político-administrativa e a participação da população na condução da Assistência Social. Contudo, ao analisar os artigos constitucionais nº 194, 203 e 204, elencando as categorias Articulação da Rede Socioassistencial, tema da pesquisa aqui proposta, identifica-se que o instrumento jurídico não apresenta o debate, todavia, entende-se que a Constituição Federal trata dos alicerces e orientações gerais para a instituição do direito na sociedade brasileira, conseqüentemente, não trataria a discussão que encontra-se no âmbito da organização e execução da Assistência Social em seu cotidiano.

Outrossim, na lógica dos antagonismos presentes no texto constitucional e na materialização do direito à Assistência Social, observa-se, no inciso I, a manutenção das entidades beneficentes e de Assistência Social que, historicamente, segundo Couto (2015, p.66), “conduziam o debate dos ‘pré-conceitos’ materializados na sociedade brasileira que conferiam à Assistência Social o trabalho vinculado ao assistencialismo, destituídos de valores reafirmadores de direitos sociais”. Por outro lado, progride ao reconhecer as “organizações populares como um interlocutor legítimo na sua capacidade de reivindicar direitos” (SPOSATI, 2002, p.25).

Mesmo com o otimismo que representou a década de 1980, em que os setores progressistas pensaram a reforma da proteção social sob o modelo universalista e

redistributivo, esses não resistiram às restrições fiscais, determinadas pelo neoliberalismo. A década de 1990 foi determinada pela eleição presidencial, quando Fernando Collor de Mello, representante da direita conservadora, foi eleito (1990). Nessa conjuntura, “propagou-se na mídia falada e escrita e nos meios políticos e intelectuais brasileiros uma avassaladora campanha em torno de reformas” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.148). O reformismo neoliberal traz em si uma forte incongruência entre o discurso da chamada reforma e a política econômica orientadas pelo mercado, o que obstaculizava e/ou redirecionava as conquistas de 1988 (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). Para mais, é um elemento importante para a nova acumulação capitalista que passa a ser vigente: “O toyotismo que reinaugura um novo patamar de intensificação do trabalho combina fortemente as formas relativa e absoluta da extração da mais-valia [...] a partir da intensificação e exploração da força de trabalho” (ANTUNES, 1999, p.56). Conseqüentemente, a existência de um exército de reservas na lógica da acumulação capitalista.

Em 1989 Fernando Collor de Mello é eleito democraticamente, resultado do vazio político instalado pela transição democrática com uma política conservadora e com roupagem reformista. As medidas adotadas por Collor, principalmente o plano de estabilização econômica, levaram o país ao caos político e econômico. A questão social e as teses de resgate da cidadania retrocedem à ações paternalistas e de uso político-clientelista, como pode ser possível identificar na nomeação de Rosane Collor de Mello, primeira-dama do Estado, à frente da LBA, conjuntamente com membros da sua família em quase todos os cargos de confiança (MESTRINER, 2001). O resultado do direcionamento político de Fernando Collor de Mello é o aprofundamento da corrupção, merecendo destaque as subvenções sociais e instituições-fantasma, finalizando o governo após dois anos, condenado pela Sociedade, Congresso e Justiça em um processo de *impeachment*. É como se a Assistência Social “[...] tivesse que renascer da destruição total de suas instituições tradicionais, visto que elas se constituíram sempre na negação do que deveria ser a assistência social, ou seja, uma política de garantia de direitos” (MESTRINER, 2001, p.214).

A Assistência Social, no ano de 1993, tem o marco histórico da promulgação da LOAS, regulamentando os artigos constitucionais (203 e 204), onde materializa o desenho institucional descentralizado, na primazia do Estado nas provisões assistenciais e no controle da sociedade no planejamento e execução dessa política. Para Mota (2008, p.186), a implantação da LOAS “revelou uma acentuada tendência à focalização,

seletividade e fragmentação, comprometendo o princípio da universalidade, continuidade e sistematicidade das ações”, mesmo sendo “consideradas divisores de águas entre o feitiço da ajuda e a criação de uma política pública, constitutiva de direitos, estas práticas não foram totalmente superadas” (MOTA, 2008, p.186). Portanto, conforme Couto (2010), nos governos de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, os programas sociais mantiveram as medidas restritivas de caráter clientelista, assistencialista e populista.

O período posterior, de 1995 a 2002, foi governando pelo presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC), que dá efetividade ao projeto neoliberal em ação. Segundo Fiori (1997, p.14), “FHC foi concebido para viabilizar [...] a coalizão de poder capaz de dar sustentação e permanência ao programa de estabilização do FMI, e viabilidade política [...], as reformas preconizadas pelo Banco Mundial”. A reforma e a modernização do Estado vão acontecer através do “promissor” Consenso de Washington<sup>28</sup> e de suas metas prescritivas em torno do ideário neoliberal. Em síntese, organizou um plano único de ajustamento das economias periféricas a partir da Reforma do Estado. E, para a realização das direções aprovados no Consenso de Washington, o Brasil constituiu o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE), com a direção do economista Luís Carlos Bresser Pereira, direcionado pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado<sup>29</sup> (PDRAE), onde o papel do Estado será “menos voltado para a proteção e mais para a promoção da capacidade de competição” (BRESSER PEREIRA, 1998, p.89).

Segundo Behring e Boschetti (2008, p.152), “houve, portanto, uma abrangente contrarreforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores estruturais e conjunturais externos e internos, um governo de colisão de centro-direita”. O discurso era da necessidade de reforma, com argumento de que o problema estaria localizado no papel

---

<sup>28</sup> “[...] o Consenso de Washington, que recebeu esse nome do economista John Willianson em função de sua ampla aceitação pelos países da América Latina, exceto, até então, Brasil e Peru. As ideias desse encontro – tidas como um ‘receituário’, e não como uma imposição – já eram proclamadas pelos governos dos países desenvolvidos, principalmente EUA e Reino Unido, desde as décadas de 1970 e 1980, quando o Neoliberalismo começou a avançar pelo mundo. Além disso, instituições como o FMI e o Banco Mundial já colocavam a cartilha neoliberal como pré-requisito necessário para a concessão de novos empréstimos e cooperação econômica. O objetivo dos pontos dessa reunião, segundo o próprio John Willianson, era o de ‘acelerar o desenvolvimento sem piorar a distribuição de renda’. Dessa forma, as recomendações apresentadas giraram em torno de três ideias principais: abertura econômica e comercial, aplicação da economia de mercado e controle fiscal macroeconômico” (PENA, 2018, s/p).

<sup>29</sup> O Plano Bresser foi um plano de estabilização da economia brasileira, instituído em 12 de junho de 1987, através dos Decretos-Lei nº 2335/87, n 2336/87 e nº 2337/87 durante o governo José Sarney. Entretanto, com a implantação do Plano Real (1994) e eleição de FHC (1995), tem-se a viabilidade necessária para dar efetividade às diretrizes do Consenso de Washington (BRESSER PEREIRA, 1999; FIORI, 1997).

do Estado, corrigindo as distorções e reduzindo o investimento do fundo público, “enquanto a política econômica corroía aceleradamente os meios de financiamento do Estado brasileiro através da inserção na ordem internacional do trabalho [...] escoou pelo ralo do crescimento galopante de dívidas interna e externa” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p.152). De acordo com Draibe (2003), inicia-se um processo de privatizações através de um conjunto de reformas no sistema de proteção social brasileiro, com características destrutivas, regressivas, antinacionais, antipopulares e antidemocráticas.

Na Política de Assistência Social, houve a “introdução dos programas de inserção produtiva, e os de combate à pobreza, aí incluída a Rede Social, em base às transferências monetárias diretamente às famílias pobres” (DRAIBE, 2003, p.72), o que “torna a assistência social uma política cada vez mais *ex-post* e limita sua potencialidade preventiva” (BOSCHETTI, 2001, p. 03).

A rede de proteção social foi “concebida como um conjunto de transferências monetárias à pessoas ou famílias de mais baixa renda, destinado a protegê-las nas distintas circunstâncias de risco e vulnerabilidade social” (DRAIBE, 2003, p.89). Esse é o segundo momento dentro da trajetória história da Assistência Social que introduz uma perspectiva de rede. Neste período a lógica centra-se na oferta de programas de cunho monetário e estritamente seletiva e focalizado aos segmentos mais pauperizados. As propostas criadas pelo governo “tinham como característica a combinação e o equilíbrio entre programas universais e ações focalizadas, entre políticas estruturais e políticas emergenciais” (DRAIBE, 2003, p.90). Assim o período de 1990, posterga-se na década de 2000 e 2010, é reconhecida pela financeirização da política social - perspectiva da transferência de renda, concedidos através de benefícios sociais, em detrimento do investimento em serviços contínuos. Esse modelo não apresenta eficácia em longo prazo, pois não impacta na divisão das riquezas socialmente produzidas, como pode ser analisado na diferenciação da concessão de “aposentadorias e pensões, {que} ao longo da década de 2000, tiveram impacto de magnitude maior na redução dos índices de pobreza do que as transferências de renda compensatórias” (LAVINAS, 2015, p.04). Além disso, a “política de maior impacto redistributivo no Brasil pós 2000 foi o aumento real do salário mínimo, em meio à criação de 20 milhões de postos de trabalho” (LAVINAS, 2015, p.07).

Pautar os serviços e benefícios na lógica de riscos sociais é o postulado basilar que a Nova Direita condicionou para a proteção social através do projeto neoliberal. Pereira (2016) informa que a forma de utilizar a concepção ideológica de risco social está totalmente entranhada na questão em si, pois coloca no patamar de que as necessidades

sociais são naturais e atingem a todos dentro da sociabilidade capitalista, descolando da percepção e constatação que esses são resultantes diretos da relação capital x trabalho. Ao utilizar categorias como justiça social, direitos e necessidades, não só têm uma diferença semântica, mas estão associadas com o processo de exploração capitalista. O termo *necessidades* exige respostas políticas, enquanto o termo *risco* é um fenômeno que não incita resolução.

Neste sentido, no universo da proteção social a incorporação da categoria risco vem transformando-a em mera técnica administrativa. Em documentos legais, orientações, manuais para as políticas sociais são identificados formas esquemáticas para prevenir, mitigar ou enfrentar riscos e não necessidades de fato, assumindo função puramente gerencial. Por detrás dessa perspectiva, suprimisse termos básicos como justiça social, direitos e necessidades - ligados ao processo de exploração capitalista - que ao contrário do termo *risco*, carregam em si o imperativo de oferecer respostas a demandas reais e exige respostas políticas (PEREIRA, 2016).

No tocante das proteção social organizada na lógica do risco social, o governo FHC cria o Programa Comunidade Solidária<sup>30</sup>, de cunho assistencial, seletivo, focalizado e realizado em parceria com a sociedade, como é possível constatar em um dos de seus objetivos: “contribuir na articulação da sociedade brasileira, mobilizando recursos humanos, técnicos e financeiros para o combate eficiente à pobreza e à exclusão social” (CARDOSO, 1997 *apud* PERES, 2005, p.113). Essa estratégia governamental fortalece a retomada da “matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada” (COUTO, 2010, p.150). Outro elemento importante é o primeiro-damismo remodelado, pois a gerência do programa foi presidida pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso.

---

<sup>30</sup> O Programa Comunidade Solidária foi instituído pelo Decreto nº 1.366, de 12 de janeiro de 1995. Até dezembro de 2002, o Programa esteve vinculado diretamente à Casa Civil da Presidência da República. “O Comunidade Solidária sobreviveu até ao fim do governo FHC (2002). Em janeiro de 2003 passou a ser vinculado ao Ministério da Segurança Alimentar e tinha José Baccharin como secretário-executivo. Em 23/03/03, o jornal O Estado de S. Paulo (p.A4) noticiava: ‘Comunidade Solidária está na geladeira’, mostrando as cobranças dos deputados do PSDB para a continuidade do Programa que se encontrava sem nenhuma atividade, situação que persistiu durante o ano de 2003 quando foi, gradativamente, desarticulado no interior do Governo Federal. A partir de janeiro de 2004, não se encontravam mais dados sobre o Programa nos endereços eletrônicos anteriormente conhecidos, e o Ministério (agora) Extraordinário da Segurança Alimentar (MESA) passou a ter o ‘Fome Zero’ como seu carro-chefe” (PERES, 2005, p.109).

Observa-se que o período FHC, orientado pelas agências multilaterais internacionais, implementou na área da Política de Assistência Social uma gama de serviços de transferência de renda, destinado à população extremamente carente, paralelamente, movimenta o mercado através do consumo. As ações (serviços) assistências são ofertadas com maior relevância pelo âmbito privado, a agenda governamental mantém o legado histórico de subalternidade da Política de Assistência Social em relação as demais Políticas da Seguridade Social. O atrelamento entre o que é de cunho estatal (transferência de renda por programas) e o que é privado, ou entre benefício e serviços, ainda permanece periférica. A sociedade articulada pelo Estado para o combate à pobreza é inculcada pela lógica da financeirização, reforçada na naturalização do risco.

### *2.2.2 Instituição da Rede Socioassistencial*

Migrando da Rede de Proteção para instituição da Rede Socioassistencial, consolidada na agenda governamental dos governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2011-2016), o MDS (2004) apresenta uma nova perspectiva para a Política de Assistência Social, estabelecendo objetivos, princípios e diretrizes para a implementação de um Sistema Único de Assistência Social descentralizado e ofertado por uma Rede Socioassistencial composta pela esfera pública e privada. Neste período identifica-se diálogo sobre a temática de estudo proposta por esta pesquisa – Articulação da Rede Socioassistencial -, tanto a nível de um amplo arcabouço legal quanto a nível acadêmico.

No período de 2003 a 2011 é eleito Luís Inácio Lula da Silva, que gerou uma grande expectativa da população brasileira pela história de vida e militância no PT. Contudo, “um governo se avalia pela ‘direção social’ que imprime as suas macro-políticas pelos contingentes populacionais que ela privilegia ou onera, pelas alternativas que instaura para ulteriores soluções às problemáticas dadas e/ou emergentes” (PAULO NETTO, 1999, p. 75). No campo das micro-políticas as soluções às problemáticas dadas e/ou emergentes foram pautadas nos riscos sociais e transferência de renda: seletividade, focalização, família idealizada, gerencialismo e burocratização das ações. Todavia, tanto no meio acadêmico como na esfera pública, desencadeiam debates sobre a pobreza e a fome (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011). “Ou seja, a Assistência Social entrou na agenda

governamental, mas ainda não encontrara seu ponto, estava, pois, em seu processo de amaciamento” (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011, p.17).

O processo de flexibilização das relações do trabalho e o desmonte dos direitos sociais foram determinantes para o governo Lula e FHC, sendo imperativos da inserção do Brasil na economia internacional. Mantiveram-se as investidas contrárias às realizações que pudessem favorecer a construção de um projeto de desenvolvimento que revertesse o desemprego estrutural (SALLUM JR; GOULART, 2016). Sendo assim, “o elemento-chave que permite ligar os dois períodos é a decisão de eleger a estabilidade monetária como ação estruturante da governabilidade a ser construída” (SALLUM JR; GOULART, 2016, p.126).

Ao traçar algumas estratégias Sátyro e Schettini (2011) descrevem que no governo Lula o primeiro ano de mandato foram realizadas as seguintes ações: desmembramento do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e criação do Ministério da Assistência Social (MAS); restituição do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA); em janeiro de 2004, criação do MDS – responsável pelas políticas de Assistência Social, de segurança alimentar e nutricional onde situou o Programa Fome Zero e de transferência de renda. Na época, o ministro da Segurança Alimentar, José Graziano, esclarece o Programa Fome Zero: “o objetivo do governo é combater a fome e a desnutrição, gerando novas dinâmicas econômicas, ou seja, criando um outro modelo de desenvolvimento que incorpore os pobres, ao invés de descartá-los” (XAVIER, 2003, p.24).

O PBF, carro chefe do governo Petista, foi criado pela unificação dos programas sociais como: Cartão Alimentação, Auxílio-Gás e Bolsa-Escola, contribuiu para o combate à pobreza e à desigualdade social no Brasil e possui três eixos de atuação: complemento da renda; acesso a direitos; articulação com outras ações (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011). Aqui se observa: o caráter focalizado e seletivo nas famílias mais pobres, sendo o critério de renda determinante para o acesso; o estabelecimento de condicionalidades que as famílias devem cumprir através do discurso de acesso a direitos; e, por fim, o controle efetivado pelas políticas de Assistência Social, saúde e educação das famílias beneficiárias.

Ainda no primeiro ano do governo, em dezembro de 2003, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, que deliberou a formulação e implementação do SUAS pelos princípios de: descentralização, regionalização e hierarquização,



seguindo as indicações da LOAS (1993) e em consonância com os objetivos estabelecidos pela agenda petista para a Assistência Social (SÁTYRO; SCHETTINI, 2011).

A Política de Assistência Social se constitui a partir de níveis de atenção – básica e especial de média e alta complexidade – destinada a indivíduos, famílias e grupos que dela necessitam (BRASIL, 2004).

A nova concepção de assistência social como direito à proteção social, direito à seguridade social tem duplo efeito: o de suprir sob dado padrão pré-definido um recebimento e o de desenvolver capacidades para maior autonomia. Neste sentido ela é aliada ao desenvolvimento humano e social e não tuteladora ou assistencialista, ou ainda, tão só provedora de necessidades ou vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento depende também de capacidade de acesso, vale dizer da redistribuição, ou melhor, distribuição dos acessos a bens e recursos, isto implica incremento das capacidades de famílias e indivíduos (BRASIL, 2004, p.15-16).

A partir dessa concepção, encontram-se as contradições da PNAS, uma visão idílica de que é natural à família a ação e as condições objetivas de cuidar e proteger, pois, segundo Miotto (2004, p.135), a “família na sociedade brasileira hoje, mais que ser reconhecida como instância de cuidado e proteção, deve ser reconhecida como instância a ser cuidada e protegida, enfatizando a responsabilidade pública”. E ao “reconhecer a família como instância de provisão de bem-estar (tanto material como imaterial) e que ela, enquanto lugar de convivência e de afeto, é transpassada pela questão social” (MIOTTO, 2014, p.12), resultante da relação capital e trabalho. Outro apontamento encontra que a “compreensão da proteção social distributiva afastada da condição de um direito social é campo de afastamento do conteúdo da política pública, conforme está posta na base do SUAS” (SPOSATI, 2015, p.20).

Observa-se também pela PNAS (2004) e pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais a manutenção do vínculo e gerência das ações filantrópicas, reconhecendo os serviços PAIF e PAEFI de oferta exclusiva do Estado. Na PSB tem-se a participação do setor privado na oferta dos SCFV, na PSEMC as entidades participam do atendimento à população em situação de rua e nos serviços de habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência. Na PSEAC a modalidade de acolhimento para idosos e crianças mantém a cultura histórica das ações de âmbito privado.

Essa tendência de deslocamento da satisfação de necessidades da esfera pública para esfera privada ocorre em detrimento das lutas e de conquistas sociais e políticas extensivas a todos. É exatamente o legado de direitos conquistados nos últimos séculos que está sendo desmontado nos governos de orientação neoliberal, em uma nítida

regressão da cidadania que tende a ser reduzida às suas dimensões civil e política, erodindo a cidadania social (IAMAMOTO, 2009, p.22).

Nesse meandro de contradições, é importante ressaltar que, juntamente com a regulamentação jurídica da Política de Assistência Social, esta também é resultante de um movimento de participação popular proporcionado a ultrapassar o legado historicamente marginalizado da Assistência Social (COUTO et al., 2010). O SUAS

[...] constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade (BRASIL, 2004, p.39).

No que diz respeito aos programas de transferência de renda – BPC e PBF –, houve intensificação dos investimentos de gasto social a partir do PNAS. Contudo, Lavinias (2015) alerta que essas ações não reduzem de fato a desigualdade e pobreza estrutural, mas potencializam o mercado pelo consumo. Além disso, têm ligação direta com setores financeiros, pois perpassam os monopólios dos bancos através de transferências monetárias diretas. Lavinias (2007, p.1.465) também esclarece que “o investimento na área social por parte dos estados é absolutamente insuficiente diante do quadro de deterioração urbana e precarização da moradia e do acesso a serviços urbanos básicos”, como educação, saúde, assistência, habitação, etc.

Os serviços socioassistenciais têm a primeira tratativa na PNAS (2004), sendo organizados a partir de níveis de complexidade de proteção social básica e especial (média e alta complexidade). Têm as instâncias estatais CRAS como responsáveis principais pela execução dos serviços de proteção social básica, com auxílio de entidades assistenciais; e o CREAS responsável pela oferta dos serviços de média complexidade. Os serviços de alta complexidade, obrigatoriamente, não têm uma unidade estatal específica para oferta de serviços – e aqui há a recorrência maior do misto entre público e privado, situação que historicamente se constitui no âmbito da Assistência Social, vide os antigos asilos, abrigos para crianças e adolescentes, a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (FEBEM), etc. Em 2009, os serviços são reorganizados pela Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, trazendo as diretrizes para organização e efetivação.

Os serviços socioassistenciais organizados hierarquicamente por níveis de proteção compõem a Rede Socioassistencial que, define-se por “*um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços,*

*programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social” (PNAS, 2004, p.94, grifo nosso).*

Spink e Ramos (2016, p. 287), no trabalho “Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios”, fazem uma análise da rede socioassistencial da Assistência Social em âmbito nacional, utilizando a base de dados do Censo SUAS. Pontuam primeiramente que “não tem sido fácil configurar uma rede socioassistencial que vise à garantia da integralidade da proteção social apenas pela integração dos serviços das duas esferas (pública estatal e privada)”; em segundo lugar, “integrar-se a uma rede, inicialmente, pode significar ser apenas mais um na somatória de recursos socioassistenciais à disposição da população que deles necessitam”. Como terceiro aspecto, apontam que

[...] para que de fato as redes sejam complementares e seus autores sejam corresponsáveis no enfrentamento das expressões das desigualdades sociais e na busca de uma sociedade mais justa, é necessário que ambos, governo e entidades desenvolvam mecanismos de apropriação de toda a Política sentindo-se mutuamente responsáveis pelo seu rumo, pela sua consolidação, pela garantia dos direitos à população de ser protegida, na sua integralidade (SPINK; RAMOS, 2016, p.287).

Os autores identificam a “importância de refletir sobre a configuração atual da rede socioassistencial brasileira e discutir sobre o desenvolvimento de estratégias” para articular. Desse modo, o conceito de rede “indica um ‘objeto’ que cria uma relação entre pontos mediante ligações entre eles que, cruzando-se, são amarrados e formam malhas de maior ou de menor densidade” (SANICOLA, 2008, p.14), necessitando estar ligados, cruzando-se de forma sinérgica. Todavia, faz-se necessário pontuar que, nos espaços de efetivação das políticas sociais (principalmente operacionalizado via sistema), ocorrem disputas de projetos profissionais e societários. Daí que a sinergia apontada pela autora é tensionada e pode ser comprometida.

E é nesse emaranhado – Articulação da Rede Socioassistencial, no âmbito de um município de Santa Catarina, que a pesquisadora pretende adentrar, pois compreende e aposta na necessidade de se pensar, refletir e efetivar a Política de Assistência Social numa perspectiva de unicidade. Neste sentido, a PNAS estabelece que é “necessário constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas” (BRASIL, 2004, p.44), corroborando que

[...] a articulação de ações e instituições públicas e privadas por meio da construção de uma rede socioassistencial é o caminho apontado pela

PNAS para garantir a integralidade do atendimento dos usuários dos serviços socioassistenciais (JACCOUD, 2010, p.79).

E quando não realizadas as articulações das ações, seja no âmbito da rede de socioassistencial, seja no âmbito das políticas intersetoriais, Sposati (2013, p. 661-662) define que há uma

[...] incompletude da proteção social pública no Brasil, a forma racional de ‘desarranjo estratégico’ pela qual ocorre a omissão do Estado em consolidar direitos, reconhecer e prover acessos, gerar a articulação e a completude de atenção entre acessos a serviços de diferentes políticas sociais, o convívio de atenções organizadas por lógicas que não se conectam em princípios e valores, entre outras tantas questões.

Desse modo pressupõe que os serviços, programas e benefícios, ofertados no âmbito público ou privado, devam ser implementados de forma integrada, buscando a integralidade ao direito a Assistência Social e, de forma mais ampla direcionem-se para um horizonte, onde proponham-se ações que abranjam a totalidade da expressão social em conjunto com as diferentes políticas setoriais.

### *2.2.3 Apontamentos sobre o período de 2016 – 2019: incertezas para o campo da Política de Assistência Social*

Este item tem como objetivo pontuar alguns aspectos da reforma do Estado que vem sendo implementada por uma agenda governamental ultraconservadora, iniciada por Michel Temer (2016) e em curso no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019). Por ainda serem dados periféricos, não adentrou-se numa análise mais profunda. Todavia, essas mudanças atingem o cotidiano dos trabalhadores implementadores de políticas sociais e condiciona esse espaço, já característico de tensão e complexidade, a um patamar de instabilidade e incertezas.

Michel Temer assume a presidência do país após processo de impeachment de Dilma Rousseff (2016). Dentre as primeiras medidas de Michel Temer foi aprovar a EC EC n. 95/2016 que estabelece o teto dos gastos sociais até o ano de 2036 (BRASIL, 2016) – congelamento por vinte anos os recursos das políticas da Seguridade Social, com a proposta de reduzir a dívida pública. Segundo Costa (2019, p.290) informa que o país, a partir “[...] de 2016, passou a registrar o crescimento dos indicadores de pobreza, a crise política e econômica teve como expressão mais dura a elevação do desemprego, a queda da renda dos trabalhadores e redução dos investimentos sociais”. A política de reajuste fiscal justificada para pagamento da dívida externa, ao ser desvelada demonstra o

interesse do mercado em novos nichos investimentos de geração de valor, e as Políticas de Saúde e Educação, são um campo que proporcionam lucratividade – caráter de disputa do Fundo Público. Sucateia-se, precariza-se com a falta de investimento público as políticas sociais, e os trabalhadores tendo a satisfação de suas necessidades básicas mercantilizadas. É uma disputa por maiores parcelas de fundo público. Na situação da Política de Assistência Social, como o mercado não tem interesse, a sociedade civil acaba absorvendo as ações e serviços socioassistenciais, prejudicando e inviabilizando a continuação dos avanços provenientes do período de 2003 a 2016. Ambas as alternativas, seja via mercado ou sociedade civil, de satisfação das necessidades sociais básicas, tem uma séria consequência, que é descaracterizar o reconhecimento de direitos afiançados e de responsabilidade do Estado.

Além da aprovação da EC 95/2016, na Política de Assistência Social, o governo utiliza-se da estratégia de atrelar a imagem da primeira dama Marcela Temer às ações da área, a qual foi madrinha do Programa Criança Feliz, aprovada pela Lei Nº 13.257 de 08 de março de 2016 que “dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância” (BRASIL, 2016), mesmo diante das mobilizações da sociedade civil, dos trabalhadores do SUAS, principalmente pela crítica ao legado histórico que o primeiro damismo representa na área de assistência social. No que diz respeito aos benefícios de transferência de renda o “novo regime fiscal afeta de forma drástica o orçamento da Política de Assistência Social e o Programa Bolsa Família. [...] {esses} passaram a ser alvo de sistemático controle com objetivo de reduzir os gastos sociais” (COSTA, 2019, p.279).

Seguindo o norte de exploração da classe trabalhadora, identifica-se a flexibilização da legislação trabalhista regulamentada pela Lei n. 13.467 de 13 de julho de 2017 (BRASIL, 2017), que acentua o crescimento do desemprego, da informalidade e a expansão de trabalhos em condições precárias, subumanas e com baixas remunerações, bem como redução e supressão dos direitos trabalhistas em face da crise estrutural do capital, com o interesse em liberar a contratação do trabalho à margem de qualquer legislação protetora do trabalho (ANTUNES, 2011; POCHMANN, 2019).

No final do ano de 2018, o país vivenciou um processo eleitoral caloroso. Essa disputa segundo Simionato (2015) é o espaço da pequena política - onde grupos disputam o poder centrado em questões parciais e cotidianas, a preocupação não é pela construção de um Estado novo, mas obter o apoio e o acesso aos fundos públicos beneficiando entes privados. O contexto repercutiu de muitos escândalos, apoiados e referendados pela mídia

e judiciário. Luiz Inácio Lula da Silva, candidato pelo PT é preso, sendo esse um dos candidatos favoritos à presidência. O candidato oposto, Jair Messias Bolsonaro, do Partido Social Liberal (PSL) apoiado pelas igrejas neopentecostais, pelos militares e pelos setores ultraconservadores da burguesia, utiliza-se do radicalismo e conservadorismo reacionário. Não aberto, ou por vezes, truculento diálogo, Jair Messias Bolsonaro ataca segmentos historicamente excluídos, provocando de um lado muitos adeptos e, no outro muitas parcelas da população que resistiam e manifestavam contrários ao ultraconservadorismo declarado. O resultado é a eleição de Jair Bolsonaro, o qual tem em pauta dar sequência a agenda governamental de Michel Temer, mas com indícios de maior radicalização e intensificação liberal, com total subserviência ao capital estrangeiro.

A proposta de contrarreforma da previdência social, sob o Projeto de Lei da Câmara (PLC) não aprovada no Governo de Michel Temer, é novamente colocada em pauta, pelo Projeto de Emenda Constitucional 06/2019, com um discurso de falência do órgão público e necessidade do Brasil sair da “crise”. Em meio a propinas, corrupção e compra de votos, noticiados por algumas mídias internas e reverberadas pelos espaços de comunicações virtuais, mobilizações sociais, a proposta é aprovada. Conforme Pochmann (2019, 294) “[...] a implantação de nova legislação previdenciária que busca contrair o sistema público de aposentadoria e pensão em benefício do regime de capitalização individual”. Além disso a reforma da previdência altera o art. 203 da Constituição Federal (1988) que trata do BPC, promove a mudanças na idade para acesso, antes 65 anos agora 70 anos, maior rigor na comprovação da miserabilidade da família e escalona o valor do benefício, para idosos abaixo de 70 anos. Para pessoa com deficiência, o valor continua em um salário mínimo (COSTA, 2019).

Em relação a Política de Assistência Social Jair Messias Bolsonaro inicia seu governo com a extinção do MDS, situação que é de grande retrocesso para área, que a agora passa ser aloca como Secretaria Especial do Desenvolvimento Social vinculado ao Ministério da Cidadania.

Ainda no tocante aos benefícios de transferência de renda diretamente ofertados pela Política de Assistência Social (PBF), o governo de Jair Messias Bolsonaro ainda não anunciou modificações profundas, mas deve seguir a linha de ação do governo de Michel Temer - focalização, fiscalização e controle dos gastos (COSTA, 2019). Em relações aos serviços, também não apresentou “inovações”, mas com a vigência da EC 95/2016, os investimentos, já insuficientes, serão ínfimos para dar continuidade a efetivação dos

serviços. Ademais, considerando o desemprego estrutural que assola o país, maiores parcelas da população recorrerão à Política de Assistência Social e está entrando na direção de maior focalização da pobreza, como já característico das políticas sociais sob orientação neoliberal, mas radicaliza-se no momento de crise estrutural do capital.

Outra medida agravante tomada por Jair Messias Bolsonaro foi a extinção, através do Decreto nº 9759 11 de abril de 2019, dos espaços de controle social, colegiados como: Conselho das Cidades, Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Consea, Conselho Nacional dos Povos Indígenas (CNPI), erradicação do trabalho escravo, pessoa com deficiência entre outros fóruns de participação popular.

O contexto é de enormes retrocessos em todos os âmbitos da vida da classe trabalhadora. A agenda governamental ultraliberal iniciada por Michel Temer, agora no governo de Jair Messias Bolsonaro têm espaço e interesse político para aprofundar-se, sem diálogo com a sociedade e implementado conforme os interesses da burguesia nacional e internacional.

Esse cenário também altera operacionalidade da Articulação da Rede Socioassistencial, pois o que encontra-se no cerne de todas as medidas governamentais é a destruição e descaracterização de direitos sociais. Desta forma, compreende-se que em momentos de contrarreforma do Estado com ataque aos direitos sociais e ao controle social, é extremamente necessário que as esferas pública e privada estejam articuladas através da Rede Socioassistencial, sendo uma possibilidade de resistir ao desmantelamento da Política de Assistência Social, e com diálogo com a sociedade civil o campo mais passível de mobilização para diálogo e estabelecimento de estratégias para resistir a realidade em curso. Ademais, há de se considerar que na sociedade civil tem segmentos progressistas que atuam na oferta de serviços, programas, projetos e assessoria, sendo possível empreender pautas coletivas em conjunto com os movimentos sociais.





### **3 ARTICULAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL: ANÁLISE DOCUMENTAL DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A Articulação da Rede Socioassistencial encontra-se instituída por uma série de instrumentos normativos-legais como Leis, Decretos, Normas Operacionais, Resoluções, Cadernos de Orientações, etc. O levantamento desse arcabouço normativo-legal via pesquisa documental, que propõe-se apresentar neste capítulo, constituiu-se da aproximação com o debate consolidado na contemporaneidade sobre a oferta da Política de Assistência Social pelo sistema de gestão do SUAS sob a forma organizativa de uma Rede Socioassistencial. Almeja-se trazer uma reflexão que subsidie a interpretação dos documentos basilares à trabalhadores e gestores da Assistência Social, a partir de um olhar mais totalizante do que foi formulado para a PNAS. Antes adentrar a análise documental, realizou-se uma revisão bibliográfica sobre a categoria redes no âmbito das políticas sociais.

#### **3.1 Redes: Referências para o debate nas Políticas Sociais**

Dialogar sobre redes na contemporaneidade é discuti-la tendo como de partida a condição de sujeitos de direitos que vivenciam no interior da sociabilidade burguesa, controlada pelo capital financeiro que direciona-se pela individualização e a fragmentação da vida social. As múltiplas expressões da questão social que são vivenciada pelas sociedades têm provocado mudanças na forma como a sociedade se organiza e, a articulação em redes é um desses novos arranjos que afloraram fortemente nos últimos anos, mesclando ações da sociedade civil organizada, órgãos de governo e empresas privadas (GONÇALVES; GUARÁ, 2010).

No sentido etimológico o termo “rede” é derivado do latim (*retis*), e significa entrelaçamento de fios, cordas, cordéis, arames com aberturas regulares fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido. O conceito rede é debatido por diferentes especialidades (sociologia, psicologia, ciências sociais, informática, etc.), transformando-o em uma abordagem interdisciplinar. No campo das ciências sociais o conceito de redes refere-se a processos que colocam em evidência a interação entre indivíduos a partir de suas relações (FONTES, 1997; GONÇALVES; GUARÁ, 2010; LOIOLA; MOURA, 1997).

Os autores Gonçalves e Guará (2010) discutem a perspectiva de redes como ação dentro das políticas sociais que articula intencionalmente pessoas e grupos humanos, sobretudo como uma estratégia organizativa que proporciona aos atores e agentes sociais a potencializarem e promoverem o desenvolvimento pessoal e social de famílias e indivíduos. A perspectiva de redes, como estratégia organizativa, direcionará a construção do diálogo dessa investigação.

A proliferação de redes tem como marco histórico o processo de globalização (advento no final do século XX e início do século XXI) que caracteriza-se por um período determinado pela revolução tecnológica - inovações associadas a ciência, a informação, provocando mudanças e metamorfoses significativas nas relações políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais, em nível global, penetrando em todas as instâncias da vida social, com o objetivo de atender aos interesses da acumulação do capital (TEIXEIRA, 2002; PEREIRA; TEIXEIRA, 2013). Os novos desafios da vida e a própria ciência provocados pela globalização é complexa e exige também um olhar amplo e global que não são possíveis de superar com uma visão parcial e fragmentada dos problemas sociais.

Na América Latina a disseminação do debate sobre redes relaciona-se a dois fenômenos: a democratização política e a descentralização política administrativa. A descentralização facilita o processo de democratização, pois mobiliza, incentiva e garante a participação da sociedade civil nos processos decisórios. Podendo deste modo, a rede ser considerada uma ferramenta de luta contra a centralização das políticas e busca por ações mais horizontais (TEIXEIRA, 2002).

A participação da sociedade civil nos processos decisórios - democracias contemporâneas - representam portanto, um canal e espaço de construção democrática e coletiva da política social. Esse espaço de construção conta com a participação de atores internos da política social (seus trabalhadores e gestores públicos) e atores externos (grupos da sociedade civil), desafiando a gestão pública a um novo modelo de gestão e ação, cada vez mais articulado, tendo como foco as demandas heterogêneas dos territórios. A ação em rede se coloca como uma das alternativas de integração, eficácia e efetividade da gestão pública (GONÇALVES; GUARÁ, 2010).

Entretanto, o primeiro espaço de absorção do trabalho em rede localiza-se na esfera de empresas privadas, com interesse de alcançar maior eficiência e eficácia no processo de gestão e operacionalização do trabalho. Na esfera pública o período da introdução do debate sobre o trabalho em redes tem como marco a introdução do ideário neoliberal que orienta ao Estado a implementação de um sistema de proteção baseada no

modelo pluralista de proteção social – forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre Estado, Mercado e Sociedade - uma intervenção que envolve o *mix* público e privado é determinante para lançar-se a gestão pública através de redes (BEHRING; BOSCHETTI, 2008; PEREIRA, 2009; TEIXEIRA, 2002; PEREIRA; TEIXEIRA, 2013).

Diante disso, as redes de trabalho ganham espaço no interior do Estado e no âmbito acadêmico, no sentido de serem consideradas uma alternativa de maior racionalidade e efetividade operacional, diante da crise fiscal do Estado que perpassa no século XXI, e considera-se uma opção de resposta para gerir os escassos recursos frente a intensificação da questão social. A proposta das redes carregam a proposta de serem possibilidades às ações históricas de políticas sociais setoriais, desarticuladas, focalizadas, rompendo, deste modo, com a fragmentação da atenção às necessidades sociais. Segundo TEIXEIRA (2002, p.01) “[...] as redes têm sido vistas como solução adequada para administrar políticas sociais e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem diversos agentes públicos e privados, centrais e locais [...]”, que vinculam-se, *a priori*, a partir de objetivos comuns.

Para Castells (1998) a aposta de gestão é definida por um Estado-rede, que caracteriza-se pelo compartilhamento da autoridade no âmbito de uma rede de instituições. A rede não possui centro, apenas nós, de diferentes dimensões e com relações internodais que são frequentemente assimétricas, onde todos os nós são necessários para a existência da rede. Na mesma direção, Marini e Martins (2005) mostram-se favoráveis às concepções de governança social baseadas em arranjos entre diversas instituições - governos, mercado e sociedade civil -, através da criação de uma inteligência estratégica que, por meio da relação intersetorial, promova ações conjuntas entre diferentes programas de um mesmo município, resultando em uma rede organizada por uma administração direta, tornando-a mais horizontal, diminuindo a fragmentação entre seus órgãos funcionais, maximizando a coordenação, a consistência e a coerência na aplicação dos recursos públicos. Contudo, a partir da abordagem de alguns autores admite-se a ocorrência de constantes tensionamentos (CASTELLS, 1995; MARINI; MARTINS, 2005; TEIXEIRA, 2002) e disputas que estão alicerçados nos antagônicos projetos societários que constituem-se em interesses de classes e também aos inúmeros problemas que derivam da cultura política da sociedade.

Sanicola (2008) apresenta o debate sobre redes sociais definindo que essas são malhas, muito ou pouco densas, compostas de pontos que se cruzam e promovem “trocas

sinérgicas” que em seu interior permeiam-se conflitos, alianças, polarizações e tensões. Nesse sentido as redes sociais compreendem-se como formas de relações sociais e dividindo-se em: *rede primária* – a família, os parentes consanguíneos, as amizades - confere ao indivíduo a identidade, o sentimento de pertencimento; *redes secundárias* – são as instituições, organizações responsáveis pelo bem-estar social organizam-se sob a base do princípio da igualdade e da exigibilidade, fundada no direito de cidadania. Quando o indivíduo não satisfaz suas necessidades básicas pela suas redes primárias, estas necessidades devem se dar no âmbito das redes secundárias.

Segundo Martelo (2001) por rede social compreende-se um conjunto de pessoas (organizações ou instituições) conectadas por relacionamentos sociais, movida pela amizade, relação de trabalho ou troca de informação. Os autores Gonçalves, Guará, (2010) informam que compor e/ou fazer parte de uma rede social é desenvolver laços de confiança entre os indivíduos, é apostar nas relações humanas articuladas entre pessoas e grupos que, no debate de diferenças, conseguem transforma-se e transformar a realidade que vivencia-se. Ao construir as relações os indivíduos vão construindo e inserindo-se em redes, primárias e secundárias, resultando na constituição e existência de múltiplas redes que são determinadas pelas necessidades humano-sociais

Dessas múltiplas redes sociais que existem, algumas são apontadas pelos autores Gonçalves e Guará (2010):

- redes primárias ou de proteção espontânea: sustentadas pelos princípios da solidariedade e do apoio mútuo, constituída pela família, pelas relações de amizade e de vizinhança;
- redes sociocomunitárias: formadas pelas organizações comunitárias, por associações de bairro e por organização filantrópicas, que se sustentam no princípio da confiança ativa e oferecem serviços às suas microlocalidades;
- redes sociais movimentalistas: formadas por movimentos sociais, direcionam-se pelo objetivo da defesa de direitos e luta pela garantia da participação popular;
- redes setoriais públicas: formadas por serviços de natureza especializada, resultantes da ação do Estado por meio das políticas públicas;
- redes de serviços privados: formadas por serviços especializados fornecidos pela iniciativa privada àqueles que por eles podem pagar.
- redes temáticas – temas específicos de mobilização;

- redes intersetoriais – redes formadas por serviços das organizações governamentais e/ou não governamentais.
- rede pública comunitária, cidadã, solidária - tem como protagonistas as diversas organizações não governamentais ou iniciativas de grupos organizados que, pela proximidade, oferecem os serviços mais acessíveis aos cidadãos.
- redes de caráter político: “as redes que ‘oxigenam’ todas elas” – as redes sociais movimentalistas que se apresentam em movimentos, fóruns e grupos de pressão que pautam a agenda pública em suas lutas pela afirmação de direitos.

Nesta investigação centra-se o debate nas redes sociais de serviços públicos e de políticas sociais, pois busca-se identificar como Estado implementa-as - estratégia organizativa tanto no âmbito da gestão como da operacionalização, especificamente, no âmbito da rede de serviços da Política de Assistência Social. As redes de serviços e de políticas - redes secundárias – constituem-se como formas de articulação entre agências governamentais entre as diferentes redes sociais, com o objetivo de implementar políticas sociais e resolver problemas/demandas da sociedade. Nessa direção, Loiola e Moura (1997) informam que a proposta de redes de serviços e políticas buscam o rompimento com a departamentalização e a integração vertical, dentro de estruturas hierarquizadas, integrando diferentes setores, serviços através da mobilização, abertura de espaço de negociações, etc., construindo novas formas de relação entre Estado e Sociedade.

Segundo Lavoratti (2013) as redes nas políticas sociais podem ser classificadas em setoriais ou intersetoriais, definindo-se por uma estratégia operacional que articula serviços e políticas sociais setoriais e intersetoriais. As redes são constituídas tendo como objetivo enfrentar demandas complexas e superar a fragmentação das ações governamentais.

Assim, as políticas sociais ao serem formuladas incorporam orientações e incentivam à implementação de redes (temáticas, serviços, políticas, etc.) pela gestão pública, sendo uma possibilidade para o aumento da efetividade e eficiência e racionalidade de recursos financeiros. Os documentos além dessa orientação, direcionam que a descentralização da implementação das redes tenham como bases as singularidades dos territórios. Contudo, acompanhar a dinamicidade dos territórios é necessário gestões democráticas, flexíveis e capazes de se modificarem conforme o movimento da realidade desses territórios. Todavia, o trabalho em redes no território pode por um lado, produzir o controle da vida das população pobres; e, de outro - ao reconhecer o território como

espaço de pertencimento, de classe, e permeado por relações de poder, as articulações entre os serviços da rede poderão – concretizar-se como estratégia de suporte social e, principalmente uma ferramenta para a garantia de direitos (AVELAR; MALFITANO, 2018).

Para que ocorra essas novas formas de governança política a ampliação das redes “[...] dependem, em boa medida, do empenho e da vontade política dos governos municipais e do status de participação e corresponsabilidade da sociedade local” (GUARÁ, 2010, p. 59), e por isso, os gestores devem “[...] enxergar as redes como uma ferramenta adicional de mobilização em favor dos interesses da comunidade” (FREY *et all.*, 2012, p. 02) - direito ao acesso a serviços e direitos sociais.

Assim as redes nas políticas sociais

[...] são novas formas de governança política que refletem uma relação modificada entre Estado e sociedade [...] Redes de políticas públicas são mecanismos de mobilização de recursos políticos em situações em que a capacidade de tomada de decisão, de formulação e implementação de programas é amplamente distribuída ou dispersa entre atores públicos e privados (KENIS; SCHNEIDER, 1991, p. 40).

As novas formas de governança requerem o desenvolvimento do trabalho em rede que determina-se pela perspectiva de integração, organização que busca respostas aos problemas sociais decorrentes da complexidade das relações sociais na sociabilidade burguesa. Assim, as redes para Oliveira (*et all.*, 2004) são um padrão organizacional que possui estrutura dinâmica, caracteriza-se pelo grau de autonomia e a horizontalidade das relações entre os atores.

O trabalho em redes de proteção social segundo GUARÁ (2010, p.49) “[...] podem configurar tramas de relações e conexões mais ou menos estruturadas que visam substituir as tradicionais, e ainda presentes relações verticalizadas e hierarquizadas dos serviços”. Como identifica-se no novo reordenamento da PNAS (2004) que, instituem de forma hierarquizado o SUAS, mas indica e orienta a implementação da Rede Socioassistencial e, as considera ferramentas/estratégias de trabalho tanto a nível de gestão como operacional, que possui pretende-se superar a sobreposição e paralelismo das ações assistências. Contudo, essa rede deve ter objetivos claros e definidos coletivamente, que necessariamente, corresponde em uma articulada de pessoas e instituições que comprometeram-se responder de maneira integrada os problemas sociais (GUARÁ, 2010).

Os serviços e programas da rede socioassistencial têm estrutura, modo de atendimento, missão e orientação específicos e apresentam

diferentes graus de complexidade e natureza. Em geral, são serviços comunitários de atendimento direto, permeados por fortes laços interpessoais. Cabe aos órgãos públicos locais a articulação dos programas e serviços socioassistenciais do território construindo, com a participação da sociedade civil, uma ação integrada no atendimento aos direitos socioassistenciais dos cidadãos (GUARÁ, 2010, p. 50).

Para que a Rede Socioassistencial possa garantir a proteção social – direitos socioassistenciais, é necessário compreender que quando propõe-se um trabalho em rede refere-se a uma nova proposta de gestão que supõe *relações horizontalizadas e exige disposição para uma articulação socioeducativa* que: **abra-se para acolher a participação de várias políticas setoriais; que derruba limites de serviços que agem isoladamente; que inclua a participação da sociedade, comunidade e famílias**, etc. (GONÇALVES; GUARÁ, 2010, grifo nosso).

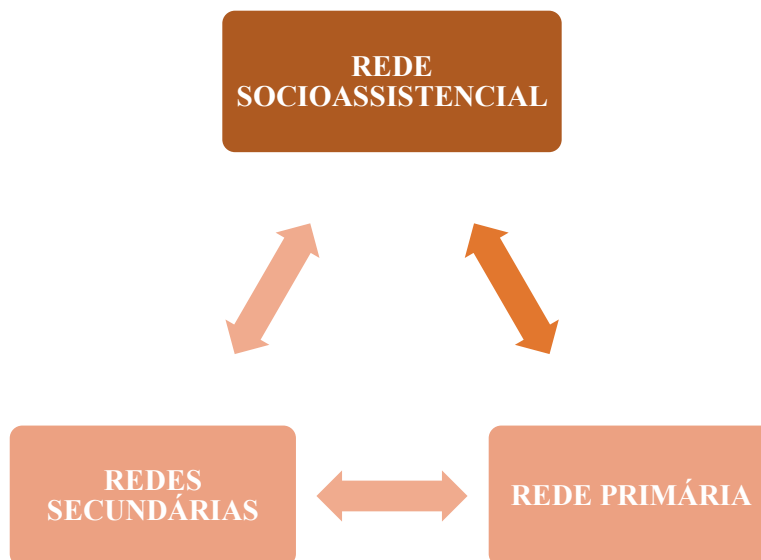
Identifica-se na implementação da Rede Socioassistencial da Política a necessidade de **derrubar os limites dos serviços que agem isoladamente**, pois identifica-se que um dos grandes entraves ou nó se dá justamente por serviços, programas, projetos e benefícios que são operacionalizados ainda em suas “caixinhas” (rígidas), com interpretações diferenciadas do que corresponde o que e a quem, desconsiderando a totalidade da expressões da questão social que vivenciam famílias e indivíduos que acessam a política e o que de fato correspondem os direitos socioassistenciais, sendo necessário problematizar, avançar e, tomar como imperativo a implementação Articulada da Rede Socioassistencial, pois

Articular-se significa sobretudo fazer contato, cada um mantendo sua essência, mas abrindo-se a novos conhecimentos, à circulação das ideias e propostas que podem forjar uma ação coletiva concreta na direção do bem comum. No entanto, tendemos, até por razões culturais, a resolver tudo a nosso modo e caminhar em nosso nicho seguro, sem interferências. Felizmente, percebemos hoje que esse é um caminho empobrecedor. Por isso, a proposta de articulação em redes deve ser ancorada numa intencionalidade clara e aberta, que respeita ritmos e espaços e estabelece os pactos necessários à continuidade de cada ação (GONÇALVES; GUARÁ, 2010).

A proposta de articulações em rede caracteriza-se por uma nova cultura para gestão pública, pois pressupõe uma integração vertical, organizados por processos de trabalho horizontais, sem hierarquização, chefes ou postos de comando equivalentes. Desenvolver esse processo ainda é desafiante para gestores e profissionais, pois corresponde a socialização do poder, respeito às autonomias e a negociação (GONÇALVES; GUARÁ, 2010). Para cada nível de articulação em rede que a Rede Socioassistencial realizará, será necessário pactuações, mobilizações, estratégias,

negociações, etc. A totalidade da articulação em rede pode viabilizar o acesso a proteção social.

**FIGURA 01: Redes de Proteção**



Fonte: Elaboração própria, 2020.

De forma operacional compreende-se portanto que a Rede Socioassistencial (instituída ou não) terá que Articular demais serviços, programas, projetos, benefícios, comunidade, família, diferentes políticas intersetoriais (redes primárias e secundárias), etc. Todavia, parte-se do pressuposto nesta investigação que primeiro deve-se garantir que a Rede Socioassistencial seja implementada de forma Articulada, para assim, dotadas da matéria e objetivos a serem alcançados pela rede socioassistencial, articular as demais redes. Chama-se atenção às equipes de referência que ao operacionalizam a Rede Socioassistencial com objetivo de articular a rede de proteção primária, deve-se pautar por um projeto de intervenção protetiva em detrimento da lógica familista.

Para implementar um processo de trabalho em rede na Política de Assistência Social, inicialmente, é importante realizar diagnóstico institucional, verificar a forma com que foi instituída, ou não, a Rede Socioassistencial, mobilizar profissionais e gestores à reflexão, dialogo e planejamento do que se quer alcançar. Dispostos desta primeira organização, lançar-se-á ao desafio da articulação da rede (primária e secundária), construindo, se necessário, novas redes de trabalhos conforme os interesses das populações pobres dos territórios.



Para Junqueira (2000, p.38) a proposta da intervenção em rede compreende-se “[...] como um emaranhado de relações das quais os indivíduos constituem os nós, significa uma transformação das ideias sobre organização social”. Para o desenvolvimento dessas relações, transformação de ideias, MELLO (2010) aponta que imprescindível que gestores, profissionais e diferentes atores que compõem a rede, possuam capacidade técnico-metodológica, postura ético política e afetividade, pois a efetividade da rede está também na capacidade dos atores articularem as dimensões teológicas e as colocarem em ação, e assim, direcionar o trabalho para os interesses da classe trabalhadora.

Portanto, disposto desta compreensão, na sequência apresenta-se os resultados da pesquisa documental que objetivou identificar no arcabouço legal da PNAS (2004) como são orientados a implementação da Articulação da Rede Socioassistencial nos territórios. Destaca-se que a exposição dos resultados está organizada em três núcleos temáticos: Gestão; Nível Técnico-operativo e Sentidos.

### 3.2 Análise das LEIS

Inicia-se a exposição da análise documental pelas Leis que instituem e regulamentam a Política de Assistência Social no Brasil. Além dos grandes marcos institucionais que são as Leis nº 8.742/1993 e 12.435/2011 que dispõem sobre a LOAS, a seleção dos documentos deu-se também pelo grau de relevância e utilização e operacionalização no SUAS. Para análise documental deste bloco foram selecionadas as Leis expressas no quadro a seguir.

**QUADRO 04: Leis regulamentadoras da Assistência Social no Brasil (1993-2016).**

<b>DOCUMENTOS</b>	<b>DISPOSIÇÃO</b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO</b>
<b>LEI Nº 8.742</b>	Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.	07 de dezembro de 1993
<b>LEI Nº 12.435</b>	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.	06 de julho de 2011.
<b>LEI Nº 10.836</b>	Cria o Bolsa Família.	9 de janeiro de 2004.
<b>LEI Nº 13.257</b>	Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente).	8 de março de 2016.

Fonte: Elaboração da autora, 2018.

A LOAS (BRASIL, 1993) é a primeira regulamentação da Assistência Social no Brasil, e trata o artigo constitucional (Artigo 203) que estabelece-a como direito. Trata-se nesse sentido de um importante aspecto histórico, pois é o divisor de águas, principalmente no que concerne a mudança das práticas de bem-estar para o patamar do direito. Na sequência, década de 2000 e 2010, instituíram-se três Leis na área da Assistência Social. A primeira, em 2004, cria o Bolsa Família; a segunda, em 2011, altera a LOAS no que dispõe a organização da Assistência Social; e a terceira, em 2016, que corresponde a instituição o Programa Primeira Infância.

Na Lei nº 10.836 (BRASIL, 2004) que Cria o Bolsa Família e, na Lei nº 13.257 (BRASIL, 2016) dispõe sobre as Políticas Públicas para a Primeira Infância, não foram encontradas menções sobre a Articulação da Rede Socioassistencial que possam ser classificados nos Eixos de análises, conseqüentemente, não serão abordadas na apresentação da análise, as demais serão apreciadas nos itens que seguem.

### *3.2.1 Eixo: Gestão*

Ao analisar a LOAS, a partir da temática Articulação da Rede Socioassistencial não identificam-se elementos correlatos à discussão, pois inicialmente o instrumento jurídico versa sobre diretrizes, objetivos e princípios da Política, ficando para regulamentações jurídicas hierarquicamente inferiores o trato de procedimentos operacionais, pois constitui-se uma estratégia de gestão e ferramenta de trabalho na implementação da política. Compreende-se também, a inexistência de informações decorre do fato de que naquele período as experiências e empreendimentos políticos dos profissionais, em parte assistentes sociais, permitiam empreender uma luta para garantir que o texto constitucional se materializasse em lei, dando um pontapé inicial para sua implementação e afirmando a Assistência Social como direito.

É possível observar que em alguns artigos da LOAS introduzem elementos da descentralização política administrativa das ações do Estado disposto nas passagens: o Estado tem primazia e responsabilidade na condução da política em cada esfera do governo (Artigo 5º inciso III); organiza-se na lógica da descentralização política administrativa (Artigo 5º inciso I); e, compete a Administração Pública Federal (que se descentraliza para o locus da implementação municipal) no Artigo 19 – I: “coordenar e articular as ações no campo da assistência social” (BRASIL, 1993), sugerindo e incorporando intrinsecamente o debate da responsabilidade do Estado na coordenação das

ações propostas pelo *mix* público e privado do pluralismo de bem-estar social. Embora, as ações do campo da Assistência Social, anterior ao texto da LOAS, caracterizavam-se pelo aspecto de efetivação de forma isolada, o Estado já introduzia e instituía regulamentações sobre a necessidade da articulação entre o público e privado através da relação convenial.

A Lei nº 12.435 de julho de 2011, que altera a LOAS e observa-se um amadurecimento na construção da nova redação, resultado do avanço que a Assistência Social constrói no Brasil pela a luta e resistência cotidiana de trabalhadores, sociedade civil, gestores e usuários da política. A consolidação deste instrumento regulamentador institucional também concerne as experiências da implementação da PNAS (2004) e do SUAS (2005), ficando mais visível a introdução das categorias Articulação da Rede Socioassistencial, identificadas pelas seguintes passagens:

- Art. 6 C - § 1º, “o CRAS é unidade pública estatal, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência” (BRASIL, 2011, s/p);
- Art. 24 B – “institui o serviço PAEFI e estabelece que deve ser realizado articulando os serviços socioassistenciais [...]” (BRASIL, 2011, s/p).

Os extratos apresentados organizam a oferta dos níveis de proteção social. Na situação do CRAS a interpretação da Lei remete para compreensão da funcionalidade da unidade estatal em realizar a Articulação da Rede Socioassistencial em seu território. Ao instituir o PAEFI, a Lei expressa, além da necessidade da articulação dos serviços socioassistenciais, a articulação com outros órgãos e políticas sociais, situação necessária ao trabalhar com manifestações da questão social complexas que requerem um conjunto de políticas e órgãos atuando em conjunto.

### *3.2.2 Eixo: Técnico-operativo*

No que refere-se a nível operacional as Leis não apresentam informações para discussões, devido as características do ordenamento jurídico. Entretanto, a Lei de Políticas Públicas para Primeira Infância (2016) estabeleça que o CREAS e demais órgãos do Sistema de Direitos

Art. 22 - § 2º [...] deverão conferir máxima prioridade ao atendimento das crianças na faixa etária da primeira infância com suspeita ou confirmação de violência de qualquer natureza, formulando projeto

terapêutico singular que incluía intervenção em rede (BRASIL, 2016, s/p).

Ao buscar informações sobre o projeto terapêutico singular, identificou-se que este é um instrumento utilizado na Política de Saúde, tanto discutido a partir do arcabouço legal, como é tema e objeto de pesquisa na academia por diversas especialidades da área da Política de Saúde. No documento Clínica Ampliada, Equipe de Referência e Projeto Terapêutico Singular (2007), o Ministério da Saúde institui um diálogo que versa sobre a responsabilidade e compartilhamento entre os diversos serviços em diferentes níveis de atenção para responder e criar condições para o aumento da eficácia das práticas clínicas, através de dois dispositivos de gestão da atenção: as equipes interdisciplinares (ou de referência) e os Projetos Terapêuticos Singulares (PTS). Os PTS caracterizam-se por “[...] um conjunto de propostas de condutas terapêuticas articuladas, para um sujeito individual ou coletivo, resultado da discussão coletiva de uma equipe interdisciplinar, com apoio matricial se necessário” (BRASIL, 2007, p.40). Nesse contexto de propor ações em conjunto e articuladas que Lei para Primeira Infância menciona o CREAS e os órgãos do Sistema de Garantia de Direito. A Lei tem como público-alvo crianças na faixa etária da primeira infância com suspeita ou confirmação de violência.

Pontua-se, inicialmente, que se compreende a necessidade de propor intervenções articuladas intersetorialmente, partindo do pressuposto contrário a fragmentação do acesso ao direito, que proporcionem a não revitimização e responsabilização das famílias. Contudo, a institucionalização da Lei que regulamenta o Programa da Primeira Infância (2016), não pode ser deslocada de seu contexto (golpe parlamentar/midiático) e representa um retrocesso ao instituir às diversas políticas a cobertura de uma manifestação da questão social focalizada, e essa focalização, se dá justamente às famílias destinatárias dos programas de transferência de renda (BPC e PBF) ou, especificamente, nas famílias pobres, que se encontram abaixo da linha da pobreza, caracterizando o recorte de classes e a culpabilização da pobreza.

A divulgação do programa provocou alvoroço entre trabalhadores, gestores, usuários e as instâncias de pactuação e deliberação da Política de Assistência Social (Estadual, Municipal e fórum dos trabalhadores), por descaracterizar o atendimento às famílias proposto na PNAS, pois é passível de resgatar um período que (re)coloca e vincula o papel da primeira dama as ações de Assistência Social - que, desde o ano 2016

é representada pela figura emblemática da primeira dama Marcela Temer<sup>31</sup> -, caracteriza-se por uma estratégia política ideológica já utilizada por outros Presidentes do Brasil, tendo o caso mais reconhecido nacionalmente a da primeira dama Darcy Vargas, esposa de Getúlio Vargas, na década de 1930.

Salienta-se que o atual governo, Jair Messias Bolsonaro (2019), por seu recorrente discurso conservador, além das recentes ações, citadas anteriormente - extinção do MDS e dos espaços de controle social -, sua agenda governamental para área da Assistência Social está direcionada pela tríade: focalização, fiscalização e controle dos gastos, já iniciada no governo Michel Temer, tendo como direcionamento das ações os públicos destinatários dos beneficiários de programas de transferência de renda. Contudo a “nova” (intensificação) orientação de ajuste fiscal recairá à implementação pelas equipes de referências, os quais devem estar atentos e munidos de um arsenal crítico para direcionar o âmbito técnico-operativo, mediando e criando estratégias para decodificar as orientações presentes nas políticas sociais e implementar as ações contrários a lógica familista que compõem o direcionamento do Estado.

### 3.2.3 Eixo: *Sentidos*

As categorias Articulação da Rede Socioassistencial, no desenvolvimento da análise documental, serão apresentadas por diferenciados sentidos, embora no conjunto de Leis analisadas os elementos encontrados expressam-se por duas passagens:

- LOAS - Art. 24: “Os programas de assistência social compreendem ações *integradas e complementares*” [...]. (BRASIL, 1993, s/p, grifo nosso);

---

<sup>31</sup> “Agora essa figura {Marcela Temer} - que provoca, no mínimo, ruído com as discussões do papel feminino na sociedade e com a chamada primavera feminista - volta à baila com a estreia de Marcela Temer na vida pública. A jovem esposa do presidente Michel Temer lançou nesta quarta-feira o Criança Feliz, programa de apoio voltado à primeira infância do qual será embaixadora voluntária. Com um rápido discurso em prol do bem-estar das crianças (escrito de próprio punho e lido com a voz pausada, mas firme), ela adotou um tom ‘emotivo’ e ‘maternal’, segundo anotado na imprensa. Casada há 13 anos com Temer, formada em direito e mãe de um menino de sete anos que leva o mesmo nome do pai, Marcela, de 33 anos, é conhecida pela conduta discreta, dedicada à família e não dada ao assédio da mídia, e também pela beleza. Agitou as redes sociais ao lado do marido na posse de Dilma, ainda em 2011, em que muito se falou sobre sua aparência. Tem sido alvo de especulações sobre sua personalidade desde que uma revista a descreveu como ‘bela, recatada e do lar’, já com Temer instalado na presidência neste ano” (MORAES, 2016, s/p).

- Lei 12.435: “As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, *de forma integrada*” (BRASIL, 2011, s/p, grifo nosso).

Identifica-se a mudança entre o texto da LOAS em relação a nova redação dada pela Lei 12.345 saindo de ações na área da Assistência Social e passa-se para o estabelecimento de proteções alicerçada por uma Rede Socioassistencial, demarcando todo processo político percorrido após década de 1990.

No que diz respeito à articulação entre os níveis de proteção social do SUAS a LOAS (1993) e a Lei n. 12.435 (2011) indicam a perspectiva da integralidade identificada nas passagens grifadas - ações integradas e complementares; forma integrada - que “[...] significa considerar a pessoa como uma totalidade, como um sujeito histórico, social, político e cultural, inserido em um contexto de relações complexas e amplas” (FAGUNDES; NOGUEIRA, 2008, p.11). Todavia, passados 13 anos de implantação do SUAS alcançar a integralidade da proteção social, ainda é um desafio, pois a nível de gestão dever-se-á traçar objetivos e estratégias de implementação da Articulação das Redes Socioassistencial e Intersetorial.

### 3.3 Análise RESOLUÇÕES

As Resoluções conforme Silva (1964, p.182) “visam regulamentar a matéria de interesse interno (político ou administrativo) de ambas as Casas [Congresso] em conjunto ou de cada uma delas em particular” e disciplinam matéria de competência específica relativa a instrumento normativo maior, e no âmbito da Política de Assistência Social, elas vêm orientar e explicar a organicidade da LOAS. No âmbito das Resoluções foram analisados os documentos indicados no quadro a seguir.

**QUADRO 05: Resoluções relacionadas à Assistência Social no Brasil (2004 - 2009).**

<b>DOCUMENTO</b>	<b>DISPOSIÇÃO</b>	<b>DATA DE PUBLICAÇÃO</b>
<b>Resolução n. 145</b>	Política Nacional de Assistência Social.	15 de outubro de 2004.
<b>Resolução n. 27</b>	Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).	24 de fevereiro de 2005.
<b>Resolução n. 269</b>	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.	13 de dezembro de 2006.
<b>Resolução n. 109</b>	Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.	11 de novembro de 2009.
<b>Resolução n. 07</b>	Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.	10 de setembro de 2009.
<b>Resolução n. 01</b>	Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes.	18 de junho de 2009.

Fonte: Elaboração da autora, 2018.

O conjunto de resoluções elencadas para compor a pesquisa documental orienta a estruturação da Política de Assistência Social no Brasil. Todavia, é importante salientar, que somente os serviços de acolhimento institucional para criança e adolescentes e o Benefícios Eventuais e Transferência de Renda tiveram suas orientações de operacionalidade instituídas por Resoluções, os demais, foram tratados através de Cadernos de Orientações, o que pode ser considerado como um impasse, pois não exige legalidade para a implementação. O primeiro documento trata de uma resolução conjunta entre Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e Conselho Nacional dos Direitos da Criança e Adolescentes (CONANDA). A segunda resolução conjunta entre CNAS e CIT.

### *3.3.1 Eixo: Gestão*

A análise da Resolução n. 145, que institui a PNAS (2004, p.48), estabelece que “cabe ao poder público conferir unidade aos esforços sociais a fim de compor uma rede socioassistencial, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas”. Conforme Sposati et al. (2015, p.17) os “resultados de proteção social não tem aderência com práticas dispersas, sem continuidade, sem perspectivas de se inscreverem no campo dos direitos sociais”. Contudo, é imprescindível que rompa-se com a cultura conservadora - marcada pelo patrimonialismo, paternalismo, clientelismo que historicamente são elementos que fundam a Assistência Social no Brasil - o que significa, adotar a materialidade dos direitos socioassistenciais (SPOSATI, et al. 2015). Esse, encontra-se na direção dada à Política

Assistência Social aos entes federados implementada em território municipal. A direção escolhida, tanto pode fortalecer a cultura histórica, ou de outro modo, efetivar o direito à Assistência Social pela lógica da integralidade da proteção social, o que requer esforços e estratégias políticas.

Na lógica que busca minimizar os riscos de práticas dispersas, a NOB/SUAS (2005) define que a 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 de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial e ainda por níveis de complexidade (BRASIL, 2005, p.20).

As ações da Assistência Social foram implementadas pelo Estado em conjunto com a sociedade civil através das entidades sociais, que inicialmente, tem no lócus da Igreja Católica seu maior executor, conseqüentemente, isso resulta na marca registrada do trabalho voluntário - ligadas à religião, benemerência e filantropia. Um conjunto de entidades assistenciais, confessionais e laicas que possuem uma larga tradição de atuação com as camadas pobres e discriminadas da sociedade e mantém *longa* trajetória de relação e dependência do Estado e do financiamento governamental (RAICHELIS;1997).  
Compete pontuar aqui que

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (BRASIL, 1993, s/p).

Na década de 1980 com a entrada do neoliberalismo são difundidos o modelo de pluralismo de bem-estar que estabelece a relação entre Estado x Sociedade Civil e Mercado, formando um trinômio de proteção social. Conseqüentemente se fomenta a parceria, principalmente da sociedade na provisão de bem estar (PEREIRA, 2009). Os discursos da ideologia neoliberal buscam descaracterizar a noção da Assistência Social enquanto direito do cidadão e dever do Estado, direcionando, para os rumos da filantropia instrumentalizada por um conjunto de valores, práticas altruístas e de solidariedade, realizada por sujeitos privados e instâncias da sociedade (MONTÃO, 2002).

A articulação de todas as unidades (pública e privada) da área e de demais políticas sociais, identifica-se como de responsabilidade do órgão gestor da Política de Assistência Social, pois a provisão da proteção social está sob hierarquia dos níveis de proteção básica e especial, ordenado e operacionalizado por um sistema de serviços.



Ao direcionar o debate para operacionalização das atenções socioassistenciais, no que diz respeito à Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda (2009) o protocolo define que compete as equipes de Gestão:

- “Propor mecanismos que fortaleçam sistematicamente a articulação da rede socioassistencial”; (BRASIL, 2009, p.10).
- “[...] garantir a articulação da Proteção Social Básica (PSB) e da Proteção Social Especial (PSE) com a Coordenação Estadual do PBF;” (BRASIL, 2009, p.11).
- “Garantir a articulação da PSB e da PSE com a Coordenação Municipal e do Distrito Federal do Programa Bolsa Família;” (BRASIL, 2009, p.12).
- Art. 7º I – “Garantir a articulação da PSB e da PSE com a Coordenação Municipal e do Distrito Federal do Programa Bolsa Família;” (BRASIL, 2009, p.12).
- III – “Disponibilizar, periodicamente aos CRAS e CREAS mapeamento atualizado da rede socioassistencial e das demais políticas setoriais;” (BRASIL, 2009, p.12).
- IV – “Fortalecer o papel de gestão territorial da PSB do CRAS, bem como de oferta, articulação e de referência dos serviços socioassistenciais nos territórios [...]”; (BRASIL, 2009, p.12).
- b. “Estabelecer espaços de regulação e aperfeiçoamento dos fluxos de articulação da rede socioassistencial local;” (BRASIL, 2009, p.12).
- “Estabelecer fluxos de articulação do CRAS, no seu território de abrangência, com os serviços das demais políticas públicas” (BRASIL, 2009, p.12).
- V – “Fortalecer o papel do CREAS [...] por meio da regulação de fluxos de articulação com a rede de serviços socioassistenciais, das demais políticas públicas e demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos;” (BRASIL, 2009, p.12).
- Art. 11 – II – “Mapear a rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas existentes no município e estabelecer diretrizes que fortaleçam a articulação em rede em seu território;” (BRASIL, 2009, p.15).

Identifica-se o papel da Gestão na implementação da Rede Socioassistencial desenvolvendo ações em seus territórios: *mapear, garantir, disponibilizar, fortalecer, estabelecer espaços e fluxos para efetivação da Articulação da Rede Socioassistencial com os programas e Benefícios de Transferência de Renda e demais serviços*. A lógica do desenvolvimento de ações descentralizadas e operacionalizados por redes são as estratégias orientadas pelas agências multilaterais para as políticas sociais, as quais podem ser identificadas na implementação da Rede Socioassistencial em Taió.

Com a mundialização do capital – processo de globalização – e introdução do modelo neoliberal de Estado, têm-se mudanças econômicas e políticas que trouxeram impactos negativos nas estruturas produtivas e sociais dos países em desenvolvimento, desenhando um cenário de profundas desigualdades sociais. Neste contexto, de contrarreforma do Estado e processo de descentralização político administrativa na América Latina, as políticas sociais, estrategicamente, passam a ser operacionalizadas em seus territórios buscando dar respostas a questão social existente. Segundo Santos (1996), a territorialidade é balizada por dois movimentos: horizontalidades e verticalidades. As horizontalidades são os domínios de contiguidades, e as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, resultado de uma interdependência hierárquica dos territórios. Na área da Assistência Social a organização da oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pelo Estado, inicia-se com a introdução da PNAS (2004), tendo uma relação tardia ao comparar-se as demais políticas sociais (Educação, Saúde), organizado através da Rede Socioassistencial que deverá articulá-la e articular-se com diferentes políticas setoriais, localizadas e delimitadas, conforme territórios de abrangência, como pode se verificar as orientações do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda (2009) que utiliza os termos território/territorialidade para definir as intervenções em rede.

Com o avanço nas discussões e operacionalização do SUAS a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009) aprofunda a temática da organização e tipifica em território nacional, indicando que todos os serviços quando ofertados devem realizar a articulação da rede. Ao aderir a oferta de um serviço, programa ou projeto, as equipes de Gestão deverão assegurar e mediar para que os pressupostos que os direcionam sejam efetivados. E por fim, observa-se, que a completude da atenção hierarquizada fundamenta-se na necessidade da articulação em rede.

Na pesquisa documental identificou-se que os serviços previstos na PSEAC não possuem oferta exclusiva pelo Estado, como se observou nas descrições dos serviços PSB

e PSEMC. Todavia destaca-se que as recomendações para os Serviço de Alta Complexidade de Acolhimento Institucional para Mulheres Vítimas de Violência fica registrado o *vínculo* com o Estado, descrito da seguinte forma: “Deve ser desenvolvido em local sigiloso, com funcionamento em regime de *co-gestão* [...]. {E,} em articulação com rede de serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2009, p.45). Mesmo os demais serviços não contendo essa expressão, subentende-se que partem da prerrogativa da articulação com o Estado, entretanto acredita-se que ao estabelecer na base documental reforça a responsabilidade do Estado em relação aos serviços que são conveniados com a sociedade civil. Ao contrário, corre-se o risco de acarretar somente a transposição das responsabilidades, sem firmar compromissos de quem (Estado) deveria ser o executor principal, bem como isolando-se as ações dos serviços de alta complexidade sem sua articulação de referência e contrarreferência com os demais níveis de proteção e vice e versa.

Em relação ao debate da Articulação da Rede Socioassistencial no contexto das equipes de Gestão, foram poucos elementos, como é o caso da passagem descrita acima para o Serviço de Acolhimento Institucional para Mulheres Vítimas de Violência, embora não encontra aprofundamento à discussão.

Ao classificar os dados do documento Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento para Crianças e Adolescentes (BRASIL, 2009, s/n), elenca-se o trecho que avança e orienta à forma organizacional que deve ser dada, sendo esta: “destaca-se a importância da articulação e da construção de fluxos locais entre os Serviços de Acolhimento [...], a fim de facilitar a comunicação, o planejamento e o desenvolvimento de ações coordenadas” (BRASIL, 2009, p.48). Os serviços de acolhimento institucional para crianças e adolescentes no Brasil, historicamente, tem sua gênese fundamentada na iniciativa privada através de instituições filantrópicas vinculadas a Igreja Católica e, posteriormente (década 1960), o Estado passa a assumir algumas ações. Contudo, mesmo após a Constituição Federal de 1988 e a PNAS (2004), a PSEAC é o lócus que ainda possui maior relevância da relação convenial, principalmente por tratar-se de demandas históricas que a sociedade civil sempre assumiu, tendo público-alvo crianças, adolescentes e idosos.

Como destacado, ao longo dos anos, os serviços de acolhimento institucional de crianças e adolescentes foram ofertados pela sociedade civil e, nessa mesma direção, a literatura aponta para as ações/serviços para idosos, pessoas com deficiência e jovens que cometeram algum delito, sendo ofertados majoritariamente por instituições de caráter

religioso onde a disciplina, doutrina, moral são características da operacionalização das práticas. Na contemporaneidade ocorre o entrelaçamento entre *mix* público e privado na oferta das ações, a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), tipificadas na PSEAC e sua relação histórica com a sociedade civil conforme dados do Censo SUAS

No que diz respeito à natureza das Unidades de Acolhimento, os dados do Censo SUAS mostram que em 2013 a maior parte, 64,6%, era composta por instituições não governamentais [...]. Isto aponta para a ação expressiva que a sociedade civil exerce na área de assistência social no país (BRASIL, 2010, p.60).

Há de considerar-se ainda, que essa transferência do setor público para o privado dos serviços de acolhimento institucional, também contém a característica histórica, datado pelo repasse financeiro, que reverbera-se após a PNAS (2004), através da relação convenial entre entidades e Estado pelo Piso de Alta Complexidade. Esse nível de proteção, por financiar serviços de maior complexidade (técnica e operacional), possui repasse financeiro *per capita* consideravelmente maior que o dos demais níveis de proteção, bem como a operacionalização pela equipe técnica possui custos maiores de implementação, pois tratam-se de serviços com execução ininterrupta - 24 horas por dia.

### 3.3.2 Eixo: Técnico-operativo

Dando sequência à análises das resoluções, nos fragmentos extraídos e classificados no referido Eixo, identificam-se orientações para as equipes de referência em relação a intervenção a ser realizada no contexto da Articulação da Rede Socioassistencial. Os documentos apresentaram os seguintes elementos:

- **PNAS:** “[...] a equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção socioassistencial local no que se refere aos direitos de cidadania” (BRASIL, 2004, p.35).
- **Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do SUAS:** §1º “[...] Ao longo do atendimento o CREAS ou a equipe técnica da PSE deverá manter articulação permanente com os demais serviços da rede socioassistencial, das demais políticas públicas e do Sistema de Garantia de Direitos (SGD)” (BRASIL, 2009, p.20).

- **Caderno de Orientações Técnicas para Serviços de Acolhimento de Crianças e Adolescentes:** “[...] é de suma importância que as equipes técnicas do serviço de acolhimento e do CREAS atuem de forma articulada” (BRASIL, 2009, p.45); “[...] efetivar os encaminhamentos necessários, em articulação com os demais serviços da rede socioassistencial” (BRASIL, 2009, p.45).

As Resoluções direcionam às intervenções de equipes de referência<sup>32</sup> para a Articulação da Rede Socioassistencial as quais: deverão articular-se; se articular aos serviços de proteção especial; articular com a rede de proteção social local; manter articulação permanente com os demais serviços da rede socioassistencial; desenvolver ações de modo articulado entre as equipe de referência do serviço de acolhimento e do CREAS; e efetivar encaminhamentos em articulação com os demais serviços da rede socioassistencial.

No desencadeamento da Articulação da Rede Socioassistencial, é necessário que as equipes de referência compreendam a organização e dinâmica dos espaços sociocupacionais e demais instituições que historicamente recebem influências do sistema capitalista, orientadas pelos ideais liberais e seus processos de contrarreforma, podendo, então, criar intervenções que ultrapassem barreiras impostas por este contexto social. Para isso é importante “[...] o conhecimento criterioso dos processos sociais e de sua vivência pelos indivíduos sociais poderá alimentar ações inovadoras, capazes de propiciar o atendimento às efetivas necessidades sociais dos segmentos subalternizados” (IAMAMOTO, 2009, p.25), sendo propositivo, estratégico e mobilizador.

Contudo, mesmo que o assistente social carregue o legado e reconhecimento de uma das principais profissões da área da Assistência Social (IAMAMOTO, 2009; MESTRINER, 2001; SPOSATI, 2007; YAZBECK, 2015), se faz necessário pontuar que desde a formulação da PNAS (2004) o trabalho proposto para assegurar o direito à Assistência Social passa a ser implementados por equipes de referência, que constituem-se no patamar da multidisciplinariedade. O documento da NOB-RH/SUAS, estabelece que “a composição das equipes de referência é composta por categorias profissionais de nível superior orientadas por códigos de ética [...]” (BRASIL, 2011, p.19), e, devem ser

---

<sup>32</sup>“Equipes de referência são aquelas constituídas por servidores efetivos responsáveis pela organização e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, levando-se em consideração o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisições que devem ser garantidas aos usuários” (BRASIL, 2006, p.14).

estruturadas conforme serviço ofertado, porte do município e número de famílias que deverão ser acompanhadas. Adensa a discussão a Resolução n. 17 (BRASIL, 2011) que dispõe sobre a regulamentação de quem são os trabalhadores do SUAS que, conseqüentemente, comporão as equipes de referência.

### 3.3.3 Eixo: Sentidos

Ao analisar as Resoluções observa-se que a Articulação da Rede Socioassistencial tem maior ênfase para a Intersetorialidade – eixo estruturante da PNAS (2004) - como prevaleceu também nas análises das Leis. Entretanto, nesse âmbito, a categoria é detalhada. Na análise de conteúdo dos documentos identificou-se que foram utilizadas as seguintes nomenclaturas que indicam ou aprofundam a articulação da rede: integralidade, integrados, universalidade, inter-relações, sinérgicas, recíprocas, interinstitucional, conjunto integrado, complementariedade, conexão, incompletude institucional.

Junqueira, Inojosa e Komatsu (1997) esclarecem que as estruturas setoriais se caracterizam por um recorte fragmentado, no qual os serviços não se comunicam, atuam de forma isolada, situação que pode comprometer o atendimento das necessidades sociais de famílias e indivíduos na sua totalidade. Situação que “envolve a agregação de diferentes políticas sociais em torno de objetivos comuns e deve ser princípio orientador da construção das redes municipais” (COUTO, et al., 2010, p.39), englobando o âmbito público e privado. Nas estruturas setorializadas para Monnerat e Souza (2013) a implementação das redes são fundamentais às gestões municipais para “promover uma dada capacidade de gestão que minimize características de fragmentação das políticas sociais” (p.201, 2013).

É possível observar que a PNAS utiliza do mecanismo de redes quando fala sobre o funcionamento do SUAS (MENICUCCI,<sup>33</sup> 2002). Referenda-se que

[...] a proposta de planejamento e intervenções intersetoriais envolve mudanças nas instituições sociais e suas práticas’. Significa alterar a forma de articulação das ações em segmentos, privilegiando a universalização da proteção social em prejuízo da setorialização e da autonomização nos processos de trabalho. Implica, também, em mudanças na cultura e nos valores da rede socioassistencial, das organizações gestoras das políticas sociais e das instâncias de participação. Torna-se necessário, constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas (MENICUCCI, 2002, *apud* BRASIL, 2004, p.44).

---

<sup>33</sup> A discussão de Menicucci (2002) foi utilizada como referência para a construção da PNAS (2004) no que se refere a intersetorialidade e ao trabalho em rede.

Menicucci (2002 *apud* Brasil, 2004) ao mencionar que “torna-se necessário, constituir uma forma organizacional mais dinâmica, articulando as diversas instituições envolvidas” sendo esse um processo que poderia universalizar a proteção social, bem como, atender as expressões da questão social, uma vez que a Política de Assistência Social isoladamente não daria conta, necessitando das demais políticas sociais. Contudo, isso implica mudanças na cultura da Rede Socioassistencial,

[...] pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar para a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações, exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada (BRASIL, 2004, p.44-45).

Nessa lógica, um dos princípios organizativos do SUAS se dá na “integração de objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos em rede hierarquizada e territorializada, pela complexidade dos serviços e em parceria com organizações e entidades de assistência social” (BRASIL 2004, p.14). Objetivando-se alcançar a integralidade da proteção socioassistencial.

Para a articulação do SUAS à Rede Intersetorial, segundo Junqueira (1998, p. 27): “é uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas, considerando o cidadão na sua totalidade”. Considera-se a Intersetorialidade como mecanismo de gestão que se propõe a operacionalizar as políticas sociais de forma integradas, relacionando órgãos e instituições diversas, mas que contemplam a complexidade e compromisso na efetivação de direitos e cidadania.

Sposati (2013, p.661-662) ao apresentar o debate da proteção social e Seguridade Social no Brasil, nos alerta sobre a incompletude que constituíram-se, o que de fato significa um “[...] ‘desarranjo estratégico’ pela qual ocorre a omissão do Estado em consolidar direitos, reconhecer e prover acessos, gerar a articulação e a completude de atenção entre acessos a serviços de diferentes políticas sociais”. Embora o Estado racionalmente empregue a lógica da incompletude da proteção social em detrimento da universalização, uma das formas que pode ser considerada estratégica é a de que a operacionalização e “funcionamento de um sistema sempre indica a necessidade de articular, aproximar e criar vínculo entre partes que, frequentemente, são vistas como separadas e independentes” (BRASIL, 2005, p.25). Neste sentido a NOB/SUAS (BRASIL, 2005) estabelece que a Articulação da Rede Socioassistencial

[...] constitui um dos caminhos para superar a fragmentação na prática dessa política, o que supõe constituir ou redirecionar essa rede, na perspectiva de sua diversidade, complexidade, cobertura, financiamento e do número potencial de usuários que dela possam necessitar (BRASIL, 2005, p.92).

A NOB/SUAS (BRASIL, 2005) traz também a implantação e organização da Articulação da Rede Socioassistencial como critério e condição para mudança de nível de gestão, pois o município ao pleitear a transição de um nível de gestão para o outro (inicial – básica e plena<sup>34</sup>) necessita ofertar serviços, programas, projetos e benefícios que dizem respeito às necessidades da população e do território a ser atendido, além de garantir sua articulação (BRASIL, 2005).

Sob o trabalho em rede Pereira e Teixeira (2013) informam que esse acontece e se intensifica a partir da entrada do pluralismo de bem estar. “Numa dimensão de interação, cooperação e a parceria público/privado é um mecanismo de legitimação de uma nova modalidade de proteção social que emerge e se desenvolve com o avanço das reformas neoliberais” (PEREIRA; TEIXEIRA, 2013, p.115). Para Faleiros e Faleiros (2001, p.26), “as redes não são invenções abstratas, mas partem da articulação de atores/organizações – forças existentes no território para uma ação conjunta multidimensional com responsabilidade compartilhada (parcerias) e negociada”. Assim Menicucci (2002) ao falar sobre o trabalho em rede, informa que o “objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território” (MENICUCCI, 2002, apud BRASIL, 2004, p.44).

Na suposição de constituir a Rede Socioassistencial a Tipificação de Serviços Socioassistenciais (2009) define os elementos que a compõem, destaca-se a constituição e articulação em rede e redimensiona, para um ao diálogo entre os seguintes atores:

Serviços socioassistenciais de proteção social básica e proteção social especial;  
Serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública e outros conforme necessidades;  
Conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos de segmentos específicos;

---

<sup>34</sup> Como forma de esclarecimento do que significa a transição de nível de gestão (inicial, básica e plena) a NOB/SUAS define: Artigo 29 – “Os níveis de gestão correspondem à escala de aprimoramento, na qual a base representa os níveis iniciais de implantação do SUAS e o ápice corresponde aos seus níveis mais avançados” [...] (BRASIL, 2005, p. 27). Adensa no Art. 30 que “Os níveis de gestão são dinâmicos e as mudanças ocorrerão automaticamente na medida em que o ente federativo, quando da apuração anual do ID SUAS, demonstrar o alcance de estágio mais avançado ou o retrocesso a estágio anterior de organização do SUAS” (BRASIL, 2005, p. 27).



Instituições de ensino e pesquisa;  
Serviços de enfrentamento à pobreza;  
Programas e projetos de preparação para o trabalho e de inclusão produtiva; e  
Redes sociais locais: associações de moradores, ONG's, entre outros (BRASIL, 2009, p.15).

Identifica-se também, que a cada serviço descrito na Tipificação, seguem as informações básicas e os aspectos esperados para sua funcionalidade e, conforme o dispositivo, orienta para a necessidade da articulação em rede (Socioassistencial e Intersetorial) como uma possibilidade de romper “[...] com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2009, p.12).

Assim muitos municípios definem suas Rede Socioassistencial, mas encontram dificuldades de ultrapassar e implementa-las de forma Articulada, sem sobreposições de intervenções e de forma resolutiva para que viabilizem o acesso ao direito social na sua completude.

### 3.4 Análise CADERNOS DE ORIENTAÇÕES

Os Cadernos de Orientações apresentam informações acerca da operacionalização de serviços, programas, projetos, benefícios, gestão do trabalho e financiamento, formando uma base de dados volumosa e densa. Ao ter-se contato com os materiais, identificou-se que a materialidade da temática Articulação da Rede Socioassistencial expressava-se significativamente nestes documentos. Do total geral de documentos identificados (Apêndice A), foram elencados para análise aqueles expressos no quadro que segue.

**QUADRO 06: Cadernos de Orientações (2011 – 2016)**

DOCUMENTO	VOLUME	PUBLICAÇÃO
<b>Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF.</b>	01	2012
Caderno de Orientações Técnicas sobre o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF: Trabalho Social com Famílias.	02	2012
<b>Caderno de Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.</b>	01	2011
Cadernos de Orientações Técnicas Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop.	01	2011
<b>Caderno de Orientações: Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos: Articulação necessária na Proteção Social Básica.</b>	03	2016
Caderno de Orientações: Fundamentos ético-políticos e rumos teórico metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na política nacional de assistência social.	01	2016

Fonte: Elaboração da autora, 2018.

O Caderno de Orientações: Fundamentos ético-políticos e rumos teóricos metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na política de assistência social (2016) contém elementos importantíssimos para pensar e operacionalizar o Trabalho Social com Famílias (TSF) sobre responsabilidade das equipes de referência, portanto sua análise será apresentada somente no Eixo Técnico-Operativo, contudo, compreende-se e o documento deixa claro que os esforços para implementar o TSF também é de responsabilidade da gestão municipal.

### *3.4.1 Eixo: Gestão*

Os Cadernos de Orientações definem e organizam informações que direcionam o que e a quem compete a estruturação, coordenação e operacionalização da Rede Socioassistencial. Em diversas passagens fica claro que compete ao órgão gestor a responsabilidade em implementar (intencionalidade política), coordenar e articular essa rede. Conforme o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

Gestão é uma competência exclusivamente do Poder Público que implica no exercício de funções de coordenação, articulação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria. Executar a política de assistência social é a principal competência do gestor municipal da área. Além disso, outras responsabilidades são imputadas a esta esfera de gestão como a formulação da Política Municipal de Assistência, o co-financiamento, da Política, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social, a

organização e gestão da rede municipal de inclusão e de proteção social, a supervisão, o monitoramento e a avaliação das ações em âmbito local, dentre outras (2009, p.31).

Para organização da gestão da rede Municipal de inclusão e de proteção social na área da Assistência Social, a partir da classificação dos dados compreende-se:

- “[...] A responsabilidade pela materialização da articulação em rede, da forma descrita na Tipificação, é do órgão gestor municipal, ou do Distrito Federal, da política de assistência social” (BRASIL, 2012, p.70).
- “A materialização da articulação do PAIF com os serviços da PSB ofertados no território é intrinsecamente vinculada com a função do CRAS de Gestão Territorial da PSB - articulação da rede socioassistencial [...]” (BRASIL, 2012, p.92).
- “[...] é fundamental que o órgão gestor de Assistência Social realize diagnóstico[...]. O mapeamento da rede de articulação sua localização, características, potencialidades e inclusive lacunas” (BRASIL, 2011, p.30).
- “O trabalho em rede, coordenado pelo órgão gestor de Assistência Social, pode ser fortalecido com a elaboração de fluxos de articulação e protocolos de atendimento” (BRASIL, 2011, p.37).
- “[Coordenação CREAS] Coordenação de macroprocessos, incluindo a construção e pactuação de fluxos de referência e contrarreferência com a rede socioassistencial, das outras políticas e órgãos de defesa de direitos” (BRASIL, 2011, p.41).
- “O papel do órgão gestor no desenho da articulação entre as unidades CRAS e CREAS” (BRASIL, 2011, p.48).
- “O órgão gestor de Assistência Social tem papel relevante de coordenador do processo de articulação entre as unidades da rede socioassistencial do território de abrangência do CREAS [...]” (BRASIL, 2011, p.64).
- “[...] O gestor ou o profissional por ele {Gestor Municipal} designado tem como atribuição garantir a articulação das unidades da rede socioassistencial do município, isso implica tanto as unidades públicas como as entidades ou organizações de assistência social” (BRASIL, 2016, p.11).

Os trabalhadores responsáveis pela gestão possuem a responsabilidade na definição e organização operacional da Rede Socioassistencial, bem como sua

articulação. Os documentos indicam a importância na construção de fluxos, protocolos e estabelecimento de referência e contrarreferência no SUAS. Contudo, o debate da implementação da Articulação da Rede Socioassistencial, construção de fluxos e protocolos é incipiente no âmbito da Política de Assistência Social, tanto na esfera da literatura acadêmica quanto nos documentos institucionais, sendo de extrema relevância o empreendimento de estudos e pesquisas sobre a temática.

Partindo de um conhecimento empírico, identifica-se dois municípios que organizam a dinâmica de funcionamento da Articulação da Rede Socioassistencial do SUAS, de forma pioneira, como é o caso das cidades de Taió e de Recife/Pernambuco. O primeiro, que será o lócus da pesquisa da presente dissertação, apresenta a realidade e as características da maioria dos municípios de Santa Catarina por ser classificado como Pequeno Porte I. Já o segundo, tem uma caminhada mais consolidada e operacionaliza-se através de fluxos, trata-se de um município metrópole, provido da oferta de um número de equipamentos, serviços, programas e projetos que compõem a Rede Socioassistencial, o que exige da Gestão uma administração e coordenação mais organizada e eficiente, recusando a operacionalização de maneira informal ou personificada em agentes isolados.

Embora os parâmetros apresentados nos Cadernos de Orientações não terem uma exigência e reponsabilidade legal/estatal, pois ficam no âmbito de orientações/recomendações, apresentam-se importantes informações para as gestões municipais na operacionalização da Rede Socioassistencial. Pontua-se que de toda a base de dados utilizada para a composição deste eixo, os Cadernos de Orientações relacionados ao PAIF (Vol. 01, 02, e 03) foram os que representaram maiores investimentos no trato da temática Articulação da Rede Socioassistencial.

#### *3.4.2 Eixo: Técnico-operativo*

A sintetização da análise deste eixo será abordada de forma diferenciada da exposição dos demais itens, pois levou-se em conta a área de vinculação da pesquisa, bem como a especialidade profissional da pesquisadora, portanto, optou-se, por trabalhar com foco na área de competência. Contudo salienta-se que o diálogo é correlato e de responsabilidade de todas as especialidades que compõem as equipes de referência - os trabalhadores do SUAS. Informa-se também que no último caderno analisado - Caderno de Orientações: Fundamentos ético-políticos e rumos teórico metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social

(BRASIL, 2016) - a pesquisadora buscará contemplar um diálogo que aborde as equipes de referência.

Segundo Yazbek (2009) o assistente social, como trabalhador inserido na divisão sociotécnica do trabalho, tanto pode ser demandado a desenvolver ações correspondentes a gestão, como de execução das políticas sociais, programas, projetos, serviços, recursos e bens, tanto nas esferas pública como privada, operando sob diversas perspectivas: planejamento e gestão social de serviços e políticas sociais; prestação de serviços e na ação socioeducativa.

O espaço sociocupacional localiza-se dentro de “[...] estruturas setorializadas {que} tendem a tratar o cidadão e seus problemas de forma fragmentada, com serviços executados solitariamente [...]” (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997, p.22), mesmo este sujeito sendo detentor do direito à proteção social integral. Partindo-se da premissa do direito à proteção integral, os Cadernos de Orientações apresentam algumas informações que competem ao âmbito técnico-operativo, justamente por guiar-se pela tônica de transpassar o ordenamento de serviços executados solitariamente.

Lima e Mioto (2009) sintetizam que a intervenção profissional perpassa três eixos ou processos sendo: a) processos político-organizativos: seu foco principal consiste em dinamizar e instrumentalizar a participação dos sujeitos, guiadas pela premissa da democratização dos espaços coletivos e pela criação de condições para a disputa com outros projetos societários; b) processos de planejamento e gestão: correspondem ao conjunto de ações profissionais desenvolvidas com enfoque no planejamento institucional como instrumento de gestão e gerência de políticas e serviços; e c) processos socioassistenciais: conjunto de ações profissionais desenvolvidas diretamente com usuários nos diferentes campos de intervenção a partir de demandas singulares. A articulação das três dimensões, que retroalimentam-se, proporciona

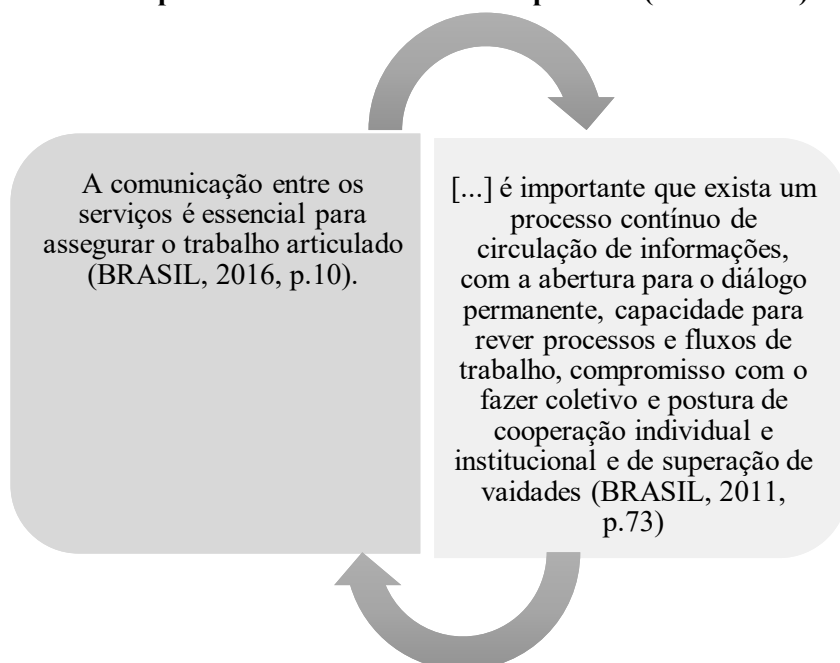
Aprender, pois que o sentido político-social do Serviço Social supõe ir além da máscara social através da qual essa prática se apresenta na superfície da vida social; como um mero conjunto de ações intermitentes, burocratizadas, dispersas, descontínuas, dotadas de um pseudocaráter filantrópico, marcadas pelo fornecimento dos chamados benefícios sociais, podendo ser realizadas por qualquer pessoa, independentemente de sua qualificação técnica e intelectual (IAMAMOTO, 1991, p.59).

O desafio da intervenção profissional, para ultrapassar esse conjunto de ações intermitentes, permite reafirmar o lugar da profissão na divisão social e técnica do

trabalho, socialmente necessária e que possui efeitos na vida em sociedade, tendo como instrumento primordial de trabalho, a linguagem.

Ao categorizar os conteúdos que se expressaram no âmbito operativo da Articulação da Rede Socioassistencial direciona-se para os seguintes elementos: comunicação para assegurar o trabalho articulado; processo contínuo de circulação de informações; diálogo permanente; capacidade para rever processos e fluxos de trabalho; compromisso com o fazer coletivo.

**FIGURA 02: Sintetização dos conteúdos expressos nos Cadernos de Orientações correspondente ao Eixo Técnico – Operativo (2011 e 2016)**



Fonte: Elaboração da autora, 2018.

À dimensão técnico-operativa Yamamoto (1998) destaca dois instrumentos de trabalho: o conhecimento e a linguagem – trabalhada aqui na perspectiva da comunicação, pois estão condicionados. O conhecimento é a base teórica-metodológica da profissão e diz respeito à conhecer a realidade social, política, econômica e cultural dos sujeitos com quem trabalham inseridos no ordenamento da sociabilidade burguesa. A linguagem é um recurso básico para todos os profissionais e permite que o conhecimento possa ser utilizado tanto no âmbito socioeducativo como em estratégias de cunho político, pois possibilita orientações, celebração de acordos e pactuações que tanto podem estar em consonância ao projeto societário capitalista, ou em outra direção, fortalecer a direção de um projeto societário progressista vinculado aos interesses da classe trabalhadora e em consonância ao Projeto Ético Político da Profissão.

Castilho, Lemos e Gomes (2017) informam que a partir da consolidação do SUAS, também ampliou-se o mercado de trabalho através de concursos públicos para os assistentes sociais e demais profissionais que compõem as equipes de referência dos serviços. Entretanto, revela-se como um locus de maior precarização das relações e condições de trabalho aos assistentes sociais, qualificadas por vínculos instáveis e menores salários, expressando-se também no baixo grau de organização e mobilização política desses(as) trabalhadores(as). Situação que tende a se intensificar, devido a nova lei da terceirização (BRASIL, 2017) e, conseqüentemente, comprometer a proteção social que afiança o direito à Assistência Social. A tendência a precarização pode no âmbito do trabalho do SUAS com a investida do governo de Jair Bolsonaro (2019), já inicia no plano ideológico, um discurso contra o regime de contratação estatutário dos servidores públicos, em detrimento da contratos temporários, via licitação – o menor preço hora trabalho é contratado, situação que compromete a continuidade e qualidade na implementação dos serviços socioassistenciais.

Como profissão inserida na divisão social e técnica do trabalho, também é factível de receber os impactos e influências diretas da reestruturação do capital mundial, que se intensifica no Brasil e materializa-se nos últimos anos, com a aprovação da Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017 que dispõe sobre o trabalho temporário e as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Essa lei, de forma sintetizada, flexibiliza, precariza e desprotege o trabalhador, num dos ataques mais perversos do capital em relação ao trabalho. Conforme Paulo Netto (1995) a reestruturação promove mudanças qualitativas na organização e na gestão da força de trabalho, interferindo nos trabalhos profissionais das diversas categorias e conseqüentemente no seu reconhecimento enquanto classe.

O último Caderno de Orientações analisado, que se intitula: Fundamentos ético-políticos e rumos teórico metodológicos para fortalecer o trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2016) concentra uma sistematização acerca do TSF na PNAS, buscando contribuir com a compreensão de seu papel, bem como sua operacionalização. Conseqüentemente sua implementação poderá contribuir para qualificação dos serviços e gerar respostas compatíveis com as necessidades das famílias (BRASIL, 2016).

Mesmo o documento sendo criado para orientar os trabalhadores do SUAS na organização de seu processo de trabalho na realização do TSF, este trabalho “[...] implica todos os trabalhadores – tanto do nível da gestão, como da execução – atuando dentro de

uma mesma lógica, na qual a direção dos serviços está orientada para o atendimento das necessidades das famílias” (BRASIL, 2016, p.39). Compreende-se, o TSF por “[...] processo de trabalho que se desenvolve no campo da política social, desencadeado a partir de demandas postas por usuários aos serviços socioassistenciais e que tem como referência a família” (BRASIL, 2016, p.15).

Diante do pressuposto do TSF como processo de trabalho que desencadeia-se a partir das demandas postas pelos usuários, subentende-se que as necessidades sociais, nem sempre serão solucionadas por um único serviço ou política social, pois “[...] é necessário ter claro a sociedade em que se vive, ou seja, os fundamentos do capitalismo” (COUTO, 2008, *apud* BRASIL, 2016 p.11) – relação capital x trabalho – que resulta em uma dívida histórica de desigualdade social ao trabalhador.

Frente a isso, a “inclusão do TSF no âmbito da PNAS está marcada por inovações importantes no campo de suas proposições e visa articular o caráter protetivo, preventivo e proativo nos serviços socioassistenciais na lógica da integralidade da atenção” (BRASIL, 2016, p.17). Contudo para realizar o TSF, com o direcionamento à integralidade da atenção, esse deve ser organizado e implementado por “[...] **equipes de referência de caráter interdisciplinar, [...] balizado pela integração entre os diferentes níveis de proteção e pela intersectorialidade**” (BRASIL, 2016, p.17, grifo do autor).

Nessa seara ainda associa-se a relação entre diversas equipes de referência (que envolvem diferentes profissionais) atuando em distintos serviços, programas, projetos e benefícios, tanto de caráter público quanto privado, organizados por relações interpessoais, sob princípios éticos e paradigmas sociais distintos e diferentes projetos profissionais, os quais em conjunto devem implementar o TSF.

O TSF “[...] representa a possibilidade de superar a fragmentação no contexto da atenção setorializada dos serviços, por necessidades, por segmentos ou por fenômenos” (CARVALHO, 1995; SPOSATI, 2003; BRASIL, 2005 *apud* BRASIL, 2016, p.16). Para alcançar o objetivo de *superar* o legado histórico de ações fragmentadas o documento indica para a necessidade das equipes de referência desenvolvam “ações vinculadas à integração dos serviços socioassistenciais do SUAS [...] {a fim da} aproximação entre os diferentes níveis de complexidade do Sistema” (BRASIL, 2016, p.15). Avança e disserta que para alcançar essa proposição é fundamental

{a} definição das intervenções necessárias em diferentes planos para que a situação se altere, respondendo eficazmente às necessidades



detectadas. Entende-se que é necessário a proposição de ações que se dirijam às famílias, à organização e articulação dos serviços e também ações que sejam conduzidas no plano político-organizativo (BRASIL, 2016, p.36).

Um dos instrumentos técnico-operativos<sup>35</sup> destacados no documento que proporciona a articulação entre os serviços é o encaminhamento. Este é considerado um

[...] instrumento que permite reportar as famílias a outros serviços ou profissionais, sejam eles no âmbito do próprio SUAS ou não. Trata-se de um recurso importante para o acesso das famílias a direitos e também para a construção das relações entre os serviços. Porém, exige monitoramento para que possa ser efetivo (BRASIL, 2016, p.33).

A manipulação de instrumentos e técnicas dispostos pela dimensão técnico-operativo é de suma importância e devem estar associados à dimensão ético-política, que são fundamentados pelos Códigos de Ética Profissionais, ou, direcionar as intervenções das equipes de referência pelo princípio de defesa ao direito e a cidadania.

### *3.4.3 Eixo Sentidos*

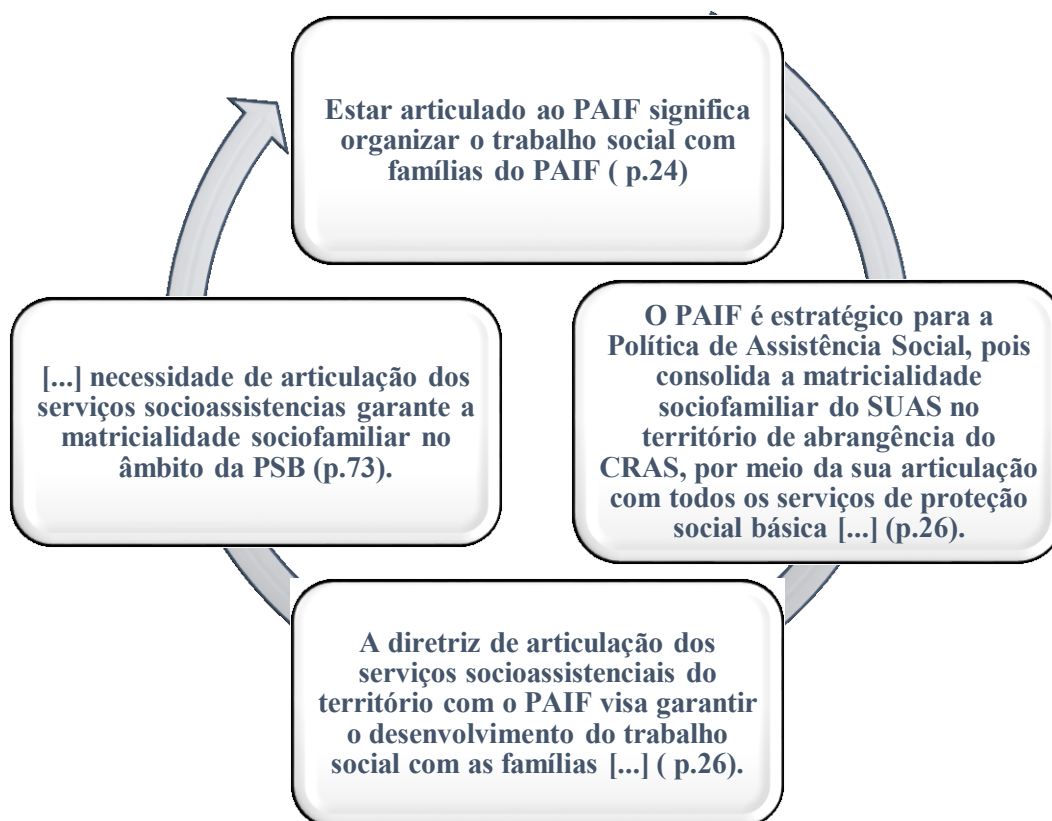
Como novas informações para a análise do tema Articulação da Rede Socioassistencial obteve-se na análise dos Cadernos de Orientações a perspectiva da matricialidade sociofamiliar. Observa-se um esforço de investimento do debate no âmbito da PSB com a elaboração de 03 cadernos de orientações específicos, sendo dois elaborados em 2012 (período que também foram lançados os cadernos para os demais níveis de proteção) e 01 em 2016.

O primeiro caderno concentra um volume maior de informações que aprofundam a garantia da matricialidade sociofamiliar como estratégia da Articulação da Rede Socioassistencial. O segundo caderno, apresenta enfoque para o debate do TSE, e o último documento expressa o diálogo, específico da articulação entre os serviços PAIF e SCFV. A Figura 02 apresenta a síntese dos dados coletados que dão a visibilidade à Articulação da Rede Socioassistencial no prisma da matricialidade sociofamiliar.

---

<sup>35</sup> Os instrumentos técnico-operativos são os meios através dos quais as ações se realizam e dentre os mais conhecidos estão as entrevistas, visitas domiciliares, assembleias, reuniões, oficinas, encaminhamentos, dentre outros (BRASIL, 2016, p.31).

**FIGURA 03: Indicações sobre a Matricialidade Sociofamiliar na perspectiva da Articulação da Rede Socioassistencial (2012)**



Fonte: Elaboração com base no Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF (BRASIL, 2012), 2018.

A matricialidade familiar passou a ser reconhecida para identificar a centralidade da família no lócus da proteção social a partir da PNAS (2004) e aqui entendida como meio para pensar e operacionalizar a Articulação da Rede Socioassistencial.

Ao reconhecer essa centralidade, é necessário ter em vista o papel da família na sociedade e seu legado histórico como agente da proteção. Esse enlaçamento na proteção social pode ser influenciado a partir de duas vertentes: familista e protetiva. A primeira perspectiva tem como pressuposto que a família deve satisfazer as necessidades dos indivíduos através do mercado e, que, apenas quando ambos falharem o Estado deve intervir. A segunda vertente, a protetiva, reconhece a responsabilidade do Estado, por meio de políticas sociais universais, em garantir e potencializar as famílias para que desenvolvam a proteção social de seus membros, compreendendo que a família não é a única responsável por essa seara (MIOTO, 2010; MIOTO, 2014).

Ao passo que as transformações societárias se desenvolvem no contexto da luta de classes, o processo de separação entre esfera produtiva e reprodutiva se acentua de modo a contribuir para formas interventivas com famílias, como identifica Miotto (2014).

Configurando-se como “um campo contraditório, em constante processo de construção e reconstrução, dentro do qual a incorporação da família vai se configurando de diferentes formas e o trabalho social com as famílias se desenhando” (MIOTO, 2014, p.01).

A partir das duas vertentes [protetiva e familista] é necessário o olhar para reconhecer que a família pode ser colocada tanto de forma reduzida ou como potencializada para desempenhar sua função de cuidado e proteção – tendo como pressupostos que as transformações societárias que nela ocorrem e suas relações na sociedade desencadeiam diferentes e complexos processos na dinâmica familiar e na convivência em sociedade (MIOTO, 2010).

Conforme Mioto (2011, p.110-111), “[...] a Assistência Social estabelece-se ou aparece no momento em que a família fracassa na provisão do bem-estar social para os seus membros” configurando-se como uma política de ajuda pública, imediatista e focalizada, característica do modelo familista de proteção social – Estado busca afastar-se da arena da provisão bem-estar e chama (convoca) a família para efetivar a proteção dos “seus”. A realização do técnico-operativo é realizado através do TSF, então nessa seara é importante estar atento para não projetar intervenção que venham responsabilizar e culpabilizar a família, corroborando e reforçando a ausência de proteção social do Estado. A Assistência Social, a partir dessa concepção, acontece de forma temporária e compensatória, ou, até a família atingir padrões desejáveis de prevenção, proteção e promoção (MIOTO, 2011). Embora, é importante destacar que a PNAS avança ao reconhecer a pluralidade dos modelos de famílias.

Biroli (2014) sinaliza para a lógica estatal da naturalização da família a partir dos referenciais burgueses, destacando a necessidade do desenvolvimento do trabalho social a fim de garantir a heterogeneidade e pluralidade das famílias, normativamente e na prática, como forma de ultrapassar as fronteiras entre o legítimo e o ilegítimo nos arranjos familiares. Consequentemente, isso determina posições no acesso à oportunidades, recursos, reconhecimento social, igualdade dos indivíduos e justiça.

Alguns estudos<sup>36</sup> já identificaram que é no âmbito dos serviços que as práticas podem responsabilizar, culpabilizar indivíduos e famílias. Segundo Teixeira (2015) esse processo de responsabilização familiar apresenta paradoxos que aparecem na medida em

---

<sup>36</sup> Campos e Mioto (2003); Mioto (2010; 2014); Mioto; Dal Prá; (2012); Teixeira (2009; 2015); Wiese; Santos (2009).

que a família ora é tomada como sujeito de direitos, sendo merecedora de proteção social e ora como agente de proteção social.

No que concerne a discussão Miotto (2014) identifica que há uma grande dificuldade dos profissionais em problematizar a questão da responsabilização familiar na provisão do bem-estar dos seus entes, observando-se uma maior tendência de naturalização desse fenômeno.

A análise dos documentos que estruturam a Política de Assistência Social, permitiu chegar preliminarmente há alguns direcionamentos para as equipes de gestão:

- conhecer o contexto histórico da Política de Assistência Social no Brasil, os objetivos, diretrizes e princípios da PNAS (2004) e do SUAS (2005) e como se organizam após a década de 2000, bem como os períodos de contrarreforma do Estado, para poder criar estratégias e mediar ações e decisões para ampliar a proteção social;
- ter sapiência sobre os instrumentos de gestão do trabalho; que percorram o objetivo de investir esforços políticos para implementar uma Rede Socioassistencial articulada que gere impactos nas necessidades sociais das famílias e indivíduos público-alvo da Política de Assistência Social no Brasil;
- e, que comprometa-se com a ampliação dos quadros de trabalhadores através de concursos públicos em detrimento de contratos de trabalhos temporários, bem como a precarização do trabalho.

Outro dado relevante é o período de intensificação de ajuste fiscal que vêm ocorrendo nos últimos três anos (2016 -2019) que comprometem a continuidade nos avanços que vinham consolidando-se na PNAS (2003). A falta de investimento público a nível nacional por vinte anos provocará a descontinuidade dos serviços, estrangulamento dos orçamentos municipais. As ações socioassistenciais e Benefícios de Transferência de Renda, como já iniciado no governo de Michel Temer, estão ordenados pela focalização, fiscalização e controle dos gastos, implementados com maior radicalização no governo de Jair Messias Bolsonaro, o qual já dá indícios de direcionar uma gestão truculenta, sem diálogo com a sociedade (confirmadas com a extinção de espaços de participação social). Nesse sentido, a forma com que as equipes de referência direcionarão suas estratégias, poderão referendar e dificultar o acesso da população a direitos e serviços, ou de outro modo, poderão fortalecer estratégias coletivas, associar-

se a movimentos sociais, controle social, etc., para resistir a esse período de agenda governamental ultraconservadora.

No que refere-se ao âmbito das equipes de referência – os impactos e pressões virão tanto no aumento do número da população que procurará pelos serviços, que ao mesmo tempo, por direcionamento das agendas governamentais tenderão ficar mais seletivos e focalizados - período de crise do capital intensifica a transferência de responsabilidade proteção social para família, e o Estado reduz, ainda mais, a intervenção -. De outro lado, com o ataque ao funcionalismo público que o Governo de Jair Messias Bolsonaro, ideologicamente vem empregando, acarretará em condições de trabalho, já precarizadas, à tendência de aprofundamento. Entretanto, mesmo diante de um cenário fatalista que por ora se apresenta, diante da implementação de uma agenda ultraliberal desde 2016, que ataca diretamente a Seguridade Social e demais políticas sociais, é um momento que nos desafia a repensar, criar estratégias, conquistar aliados, e aliar-se aos iguais (defendem um projeto societário contra-hegemônico), de posicionamento e defesa dos direitos conquistados e regulamentados na Constituição Federal em 1988.

Ademais, como a conjuntura histórica direciona para realização de intervenções de cunho conservadoras, o momento é propício, e uma forma de resistência política, para empreender-se esforços entre as equipes de referência e de gestão à mobilização. Organizados e direcionados pelo mesmo interesse terá maior potencial e força para traçar diálogos com o Alto Escalão (funcionários públicos ou cargo comissionados que tem o poder político de decisão) e conseguir levar as problemáticas da sociedade para inserção nas agendas governamentais. Outrossim, com a precarização e maiores níveis de focalização que perpassaram as políticas sociais, refletir e dialogar com todos envolvidos à implementação da Articulação da Rede Socioassistencial pode ser uma alternativa passível para viabilizar processos de trabalho pautados na coletividade das demandas sociais, em detrimento da individualização.



## 4 IMPLEMENTAÇÃO DA REDE SOCIOASSISTENCIAL NO MUNICÍPIO DE TAIÓ

*[...] as possibilidades estão dadas na realidade, mas não são automaticamente transformadas em alternativas profissionais. Cabe aos profissionais apropriarem-se dessas possibilidades e, como, sujeitos desenvolvê-las transformando-as em projetos e frentes de trabalho (IAMAMOTO, 2006, p.21).*

O Estado é convocado a organizar a prestação de serviços através de políticas sociais implicando diretamente no cenário onde o capital se amplia, a financeirização controla, o trabalho é precarizado e, emergem novas (ou já existentes, mas com diferentes roupagens) expressões da questão social (IAMAMOTO; CARVALHO, 1998). A partir da prestação do serviço pelo Estado é que desenvolve-se o referido estudo, tendo como locus, a Política de Assistência Social, institucionalizada no Brasil no século XX, tendo seu marco legal determinado pela Constituição Federal de 1988.

Ao fazer um apanhado da discussão apresentada até o momento foi possível conhecer a história da Política de Assistência Social (segundo capítulo), onde identifica-se que em determinados períodos históricos alguns governos apresentaram maior atenção à área da Assistência Social, em outros esta foi relegada a segundo plano. No contexto da implementação da PNAS (2004), década de 2000 até 2016, constituiu-se período determinante para concretização da descentralização político-administrativa da Assistência Social como Política de Proteção Social efetivada por uma Rede pública e privada de Proteção Socioassistencial a qual deve estar articulada, formulada pela entrada na agenda governamental dos Governos Petista (Luís Inácio Lula da Silva - 2003-2011- e Dilma Rousseff - 2011-2016) promovendo um novo ordenamento político jurídico que a área recebeu historicamente.

A intervenção da Rede Socioassistencial é uma ação articulada e integrada que objetiva proporcionar aos usuários dos serviços sociais a proteção social, estando essa rede relacionada ao conjunto de políticas sociais intersetoriais (NEVES, 2009). Configurando-se, como uma ferramenta fundamental e essencial para viabilização da integralidade da proteção social no SUAS.

A proposta deste capítulo é apresentar a análise do processo de implementação da Articulação da Rede Socioassistencial realizada na Política Municipal de Assistência

Social do município de Taió, tendo como categorias principais para análise: *Implementação, Burocratas de Nível de Rua, Poder Discricionário e Redes*. Assim a proposta de reflexão está organizada em três momentos: o primeiro apresenta a fundamentação teórica introdutória sobre o ciclo de desenvolvimento de uma política; o segundo, se concentrará na reflexão sobre o papel dos Burocratas de Nível de Rua e sua responsabilidade na implementação de políticas, dotados de seu poder discricionário; na sequência apresentar-se-á o processo de implementação da Política de Assistencial do município de Taió, ramificando-se ao debate da implementação das Redes Socioassistencial e intersetorial.

#### 4.1 Ciclo de Desenvolvimento das Políticas

As políticas sociais ocupam papel central na vida das pessoas (esfera coletiva e privada) por serem fatores determinantes para o desenvolvimento do bem-estar na sociedade. O Estado, através de seus governos, possui a responsabilidade de dar suporte para a satisfação das necessidades sociais da população e desenvolve ações de cunho preventivo aos eventuais riscos que agravam-se em tempos de adversidade e diante dessas, as políticas são respostas dadas à sociedade, realizando-se no primeiro momento a identificação da problemática e entrada nas agendas governamentais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A compreensão de políticas sociais enquanto objeto de conhecimento acadêmico inicia-se nos Estados Unidos no período do segundo pós-guerra, em condições políticas, econômicas e sociais específicas, e, passa a ser vista e analisada por diversas ciências, tendo como base a produção de conhecimento das áreas da biologia, química e física. Situação que torna-se complexa ao tentar definir um conceito único, devido a heterogeneidade, multidisciplinaridade abre-se um leque de perspectivas e definições (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SOUZA, 2006). Entretanto, difunde-se uma orientação favorável no campo das Ciências Sociais para políticas sociais que a caracteriza como “desenvolvimento de conhecimento e informação necessários a uma ‘boa’ governação, tendo em vista o sucesso e eficiência das políticas públicas na melhoria das condições de vida dos cidadãos” (ARAÚJO; RODRIGUES, 2016, p.13). Nessa perspectiva quatro estudiosos norte-americanos são os precursores no debate sobre políticas sociais considerando-as no patamar do Estado em ação



**QUADRO 07: Síntese das Contribuições dos Principais Autores da Discussão de Política Sociais como Ação Governamental (1930 à 1960).**

<b>Harold Laswell</b> (Década de 1930 – 1940)	Introduz o termo <i>policy analysis</i> (análise de política pública), sua ideia era aliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos, estabelecendo-se assim um diálogo entre cientistas sociais e governo. Segundo o autor na análise das políticas deveria ser respondido alguns questionamentos, tais como: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Desenvolve uma abordagem que entendia a política social como um processo que envolve ações multidisciplinares.
<b>Hebert Simon</b> (Década de 1950)	Traz como contribuição para o debate das políticas o conceito da <i>racionalidade limitada dos decisores públicos (policy makers)</i> . O autor concentrava seu debate na limitação da racionalidade, mas que essa poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Os estudos do pesquisador foram bastante contestados, pois segundo os críticos a teoria baseava-se em uma lógica simples e linear do processo de desenvolvimento de políticas.
<b>Charles Lindblom</b> (Década de 1950)	O autor questiona a teoria da racionalidade limitada de Simom, pois considera a necessidade da incorporação de outras variáveis na formulação e análise de políticas sociais - as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório (o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse). Considera que o processo político e decisório é interativo e complexo, sem necessariamente, apresentar um início e um fim.
<b>David Easton</b> (Década de 1960)	O autor apresenta a abordagem sistêmica das políticas sociais - uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo o autor, as políticas são oriundas do processamento de <i>inputs</i> (originário do ambiente - sistema nacional e internacional) e <i>withinputs</i> (nascem no interior do próprio sistema político).

Fonte: Elaboração própria com base nas leituras de Baptista e Rezende (2015); Howlett; Ramesh e Perl (2013); Rua e Romanini (2013); Souza, (2006), 2019.

Na década de 1970 há um grande avanço no debate das políticas sociais, quando investiga-se a sua constituição a partir de um sistema político, o que leva os teóricos a reconhecer a necessidade da compreensão da máquina estatal e seu funcionamento. E a partir do resultado, identifica-se uma diferença entre o estágio de formulação e implementação formado por um ciclo dinâmico em constante transformação e reformulação (BAPTISTA; REZENDE, 2015). Esse período conta com as contribuições as políticas sociais são tudo o que um governo decide fazer ou não fazer (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A compreensão das políticas sociais relaciona-se aos conceitos básicos (*polity, politics, policy*), que a estruturam através da articulação e inter-relação. A *polity* significa a *sociedade política* (os diversos atores e instituições que a compõem). A *politics* configura-se no processo político (negociação, conflito e discussão). E a *policy* é a política social materializada, o que de fato chegará à população (FREY, 2000). As “[...] políticas públicas (policy) são uma das resultantes da atividade política (politics): compreendem o

conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos” (RUA, 2014, p.17), através da articulação de um conjunto de procedimentos formais e informais, que revertem-se em benefícios, asseguram direitos e promovem o bem-estar social.

Souza (2006, p.26) ao realizar uma revisão de literatura sobre a temática das políticas sociais, informa que não existe um conceito único, mas destaca que são ações do governo para solucionar problemas da sociedade - “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações”. Nos governos democráticos a construção das políticas sociais traduzem os propósitos e plataformas eleitorais que podem produzir mudanças na realidade. Na visão de Araujo e Rodrigues (2016, p.11-12) as políticas sociais

[...] configuram, em primeiro lugar, processos complexos e multidimensionais que se desenvolvem em múltiplos níveis de ação e decisão – local, regional, nacional, transnacional. Em segundo lugar, envolvem diferentes atores – governantes, legisladores, eleitores, administração pública, grupo de interesses, públicos-alvo e organismos transnacionais -, que agem em quadros institucionais e em contextos geográficos e políticos específicos, visando a resolução de problemas públicos, mas também a distribuição de poder e de recursos.

Pereira (2008) indica que as políticas sociais guiam-se pelo princípio do interesse dever ser – satisfação das necessidades sociais – e o Estado é o principal responsável em implementar, organizar e coordenar as ações e serviços, contando conjuntamente com as esferas não governamentais, o que agrega o envolvimento de diferente atores.

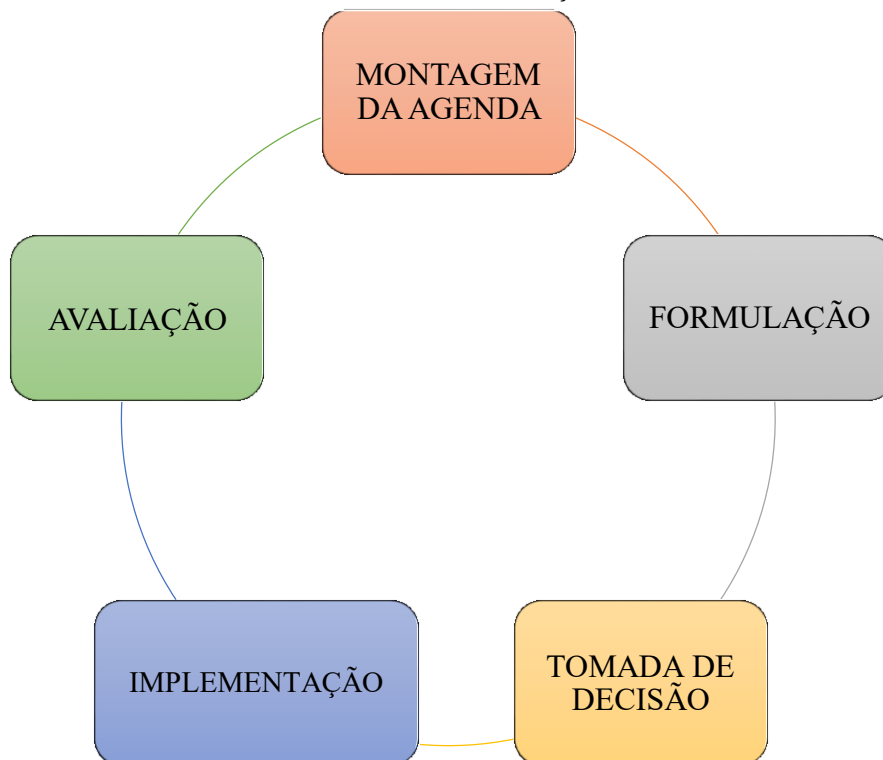
Nas décadas de 1980 e 1990 as políticas sociais foram direcionadas para atender a reforma do Estado, “[...] com ênfase nos resultados e na desresponsabilização/devolução/privatização da provisão de bens e serviços sociais” (FARIA, 2005, p.99). No contexto, de reforma do Estado, intensifica-se o enlaçamento de novos atores (sociedade civil) que são acionados para conjuntamente ofertar a promoção de serviços públicos. Assim na primeira década, 1980, o debate das políticas sociais concentram-se na discussão da implementação, reconhecendo-a como uma parte continua e integrante do processo político, que envolve negociações e barganhas, inerente ao processo político (BAPTISTA; REZENDE, 2015).

A década posterior, 1990, é marcada pelo contexto que exigia maior racionalização do Estado e da política social, sob uma racionalidade governamental de hegemonia neoliberal e gerencialista, onde busca-se identificar problemas e antecipar

políticas, visando prever e controlar ações, reduzindo possíveis riscos e ampliando a eficiência na tomada das decisões dos governos. E aqui adentra-se no debate da análise pela perspectiva de Ciclo da Política (*Policy Cycle*) que define-se por um esquema de visualização e interpretação que permitem organizar a vida de uma política social em fases sequenciais e interdependentes (CAVALCANTI, 2011; HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Conforme Secchi (2011) o processo de Ciclo de Políticas envolve cinco etapas para formulação da política que representa-se em um primeiro momento por um esquema de visualização, posteriormente, tem o objetivo de interpreta-la indo desde o momento em que identifica o problema, até o momento que não se necessitará mais da política social.

**FIGURA 04: Ciclo de Formulação da Política**



Fonte: Elaboração própria, com base em Howlett, Ramesh e Perl (2013), 2019.

Como é visível na Figura 4 o Ciclo de desenvolvimento das políticas sociais são organizadas em fases ou estágios que facilitam o processo de visualização e compreensão de como nasce e finaliza-se uma política. Os estágios podem ser analisados de forma isolada ou inter-relacionada constituído por um ciclo deliberativo dinâmico e de aprendizagem (SOUZA, 2006).

A *Montagem da Agenda* é etapa inicial é onde identificam-se os problemas que serão inseridos nas atividades de um grupo no poder, dentro ou fora do governo. Entretanto, o estágio é considerado o mais crítico, pois refere-se a maneira com que o problema surge ou *não* como uma demanda a ser incorporada pelo governo – relevância da participação popular e dos atores/ agentes públicos estatais na definição da agenda. O problema identificado foi, nesse momento, isolado e destacado para que o governo leve-o em consideração entre a totalidade dos problemas que existem dentro da sociedade (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; RUA, 2014).

O segundo momento é formado pela etapa de *Formulação*, é onde o governo reconheceu a existência do problema, e há a necessidade de tomar um posicionamento diante da demanda reconhecida, formulando alternativas e curso de ação a que será tomado. “Nesse estágio do processo político-administrativo faz-se a identificação, o refinamento e a formalização das opções políticas que poderão ajudar a resolver as questões e os problemas reconhecidos no estágio de montagem da agenda” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.123). Diferente do primeiro momento, que têm-se diversos grupos levantando demandas, aqui a análise e proposição do governo ficam sobre a responsabilidade dos tomadores de decisão oficiais do governo, a depender da perspectiva de gestão democrática ou centralizadora, tecnocrática gerencialista (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A etapa da *Tomada de Decisão Política* trata do terceiro estágio do Ciclo de Desenvolvimento. É a fase em que uma, mais de uma, ou nenhuma das opções, levantadas no estágio anterior, são aprovadas oficialmente. A decisão tomada pode alterar ou manter o *status quo* político, pois o modelo escolhido e/ou ideal às vezes não reflete a realidade (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; SECCHI, 2011).

A quarta etapa denominada *Implementação* (será trabalhada no item posterior) refere-se ao momento em que *coloca-se a decisão em prática*. A implementação da política é realizada através do provimento de serviços/ações e pode ser efetivada tanto pelos servidores públicos ligados a administração pública, como pela sociedade civil, através dos órgãos não-governamentais, configurando o *mix* público-privado (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

A etapa da *Avaliação* constitui a quinta fase, é “[...] o estágio do processo em que se determina como uma política de fato está funcionando na prática” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p.199). Entretanto, muitas vezes a definição dos objetivos ou

metas não são claras, o que remete uma análise subjetiva para determinar se foi alcançado ou não o que foi proposto (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013).

Após o sucinto levantamento teórico da constituição do Ciclo de Desenvolvimento de uma política, apresentará o trabalho dos Burocratas de Nível de Rua na implementação das políticas.

#### 4.2 Burocratas de Rua em ação

A burocracia, como modelo ideal de funcionalidade para o Estado Moderno, possui duas características fundamentais: a impessoalidade nas relações sociais e a universalidade. Entende-se que a burocracia é impessoal e universalista porque, operacionaliza-se pela lógica racional/legal para se legitimar, e é obrigada a reconhecer os cidadãos de modo formal e normativo, como iguais (WEBER, 2002). Entretanto, Lipiky (1980) se contrapõe a visão weberiana e afirma que “a realidade do trabalho dos Burocratas de Nível de Rua é frequentemente imediata e pessoal” (LIPSKY, 1980 *apud* ROCHA, 2014, p.16).

Para a reflexão sobre o trabalho dos Burocratas de Nível de Rua, é importante pontuar que o pesquisador Michael Lipsky (1980) foi um dos pioneiros e mais importantes do modelo *Bottom-Up*, tendo se dedicado ao estudo da burocracia. O termo utilizado pelo autor “*street level bureaucracy*” significa “Burocracia de Nível de Rua” e corresponde aos servidores públicos (professores, profissionais da saúde, juízes, defensores públicos, etc.) que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos – são os agentes mais próximos dos problemas reais da população -, e possuem as chaves para a cidadania, pois garantem o acesso a direitos auferidos pelas políticas sociais (LOTTA, 2012; RUA, 2013). Entretanto a ação do Burocrata de Nível de Rua é perpassada por uma relação complexa, que caracteriza-se pela pressão que recebem tanto da instituição para aumentar a efetividade e responsabilidade, como, dos cidadãos para aumentar a efetividade e eficiência em relação ao serviço ofertado (LOTTA, 2010).

São os Burocratas de Nível de Rua que determinam, portanto, o acesso da população a serviços e benefícios, bem como são por meio deles que a população acessa a administração pública. Esse processo é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas que chegarão pelas mãos desses profissionais à

população (LOTTA, 2012). Contudo, Arretche (2001) sinaliza que existe uma distância significativa entre o que os formuladores de políticas propõem - objetivos a serem alcançados -, e a forma como será implementada. A diferença entre os dois momentos (formulação - implementação) são determinados pela forma com que os Burocratas de Nível de Rua traduzem a norma e a implementam.

No momento da implementação o componente determinante como Lipisky (1980) informa são “[...] as decisões tomadas pelos burocratas que desempenham atividades-fim, as rotinas que eles estabelecem, os expedientes que criam para fazer frente as incertezas e pressões é que são de fato as políticas” (LIPSKY, 1980 *apud* SIMAN 2005, p.58). As decisões tomadas pelos burocratas são determinantes para caracterizar a forma com que determinadas ações, serviços irão chegar até a população. Com bases nas decisões tomadas dos Burocratas de Nível de Rua do município de Taió, na sequência apresenta-se os resultados do seu poder discricionário na implementação de alguns aspectos da Política de Assistência Social.

#### *4.2.1 Implementação da Política Municipal de Assistência Social de Taió*

##### *4.2.1.1 O lugar de fala*

Antes de adentrar à análise do objeto de pesquisa, necessita-se dizer de onde fala-se e quem são os sujeitos que a partir desse momento terão voz.

O lócus da pesquisa é o município de Taió, localizado na microrregião do Vale do Itajaí, Estado de Santa Catarina. A população é de 18.261 mil habitantes residentes na zona rural e urbana. Taió foi fundada enquanto município após emancipação de Rio do Sul em 12 de fevereiro de 1949. O nome da cidade tem origem na língua indígena que caracteriza múltiplos significados: Pedra Grande, Morro Grande ou Taiá (TAIÓ, [2000-?] década provável).

Conforme os dados disponíveis no site do IBGE, em 2017 o salário médio mensal era de 2.2 salários mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 33.7%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, tinha-se 23.8% da população nessas condições, o que o colocava na posição 226 de 295 das cidades do estado e na posição 5367 de 5570 dentre as cidades do Brasil. A taxa de mortalidade infantil média na cidade é de 20.41 para 1.000

nascidos vivos. Possui o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 0,761 e índice de pobreza de 19.90% (BRASIL, 2019, s/p).

No Relatório de Programas e Ações do MDS disponível na Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) (BRASIL, 2018, s/p) encontram-se disponíveis as seguintes informações sobre os benefícios de transferência de renda PBF e BPC:

- o município possui 830 famílias cadastradas no CADUNICO (2018), dessas: 157 famílias apresentam uma renda per capita de até R\$ 85,00; 128 possuem uma renda de R\$85,01 até R\$170,00; e, 203 famílias com renda mensal de 170,01 a até ½ salários mínimos. Das famílias cadastradas, 237 recebem o benefício de transferência de renda PBF mensal de R\$176, 77.
- no que diz respeito ao BPC o município possui 195 beneficiários, sendo 153 idosos e 42 pessoas com deficiência.

Como indicativo, o relatório aponta para ações de busca ativa e melhora da qualidade de preenchimento do cadastro (BRASIL, 2018). Tanto a situação indicada no relatório da SAGI (2018) como a situação de co-financiamento, requerem um empreendimento de ações do órgão gestor da Política de Assistência Social do município. Na situação do CADUNICO e do PBF, as equipes de referência tem que ser mobilizadas para realização de busca ativa de famílias e indivíduos que não estão incluídas, pois este indicativo é resultante do cruzamento de dados que a SAGI faz com os dados do IBGE (índice de pobreza), então provavelmente o município têm famílias e indivíduos que estão no perfil de inserção, mas não cadastradas, e/ou referenciadas nos serviços (destaca-se que ao ser referenciado é necessário também realizar a inserção no CADUNICO, mesmo que não possua perfil socioeconômico para inclusão em benefícios de transferência de renda). Outro dado diz respeito a qualidade do preenchimento e envio de dados do cadastro, o que pode prejudicar o acesso do usuário à benefícios, bem como o percentual de repasse financeiro (IGD) que é realizado a partir do número de beneficiários.

Em relação aos serviços socioassistenciais somente consta a implementação de CRAS, SCFV. Medidas Socioeducativas e Serviços de Acolhimento Casa Lar para crianças e adolescentes (BRASIL, 2018). Com repasse financeiro dos seguintes pisos: Piso de Transição de Média Complexidade; Apoio Financeiro ao Bloco da Proteção Social Básica; Componente - Piso Básico Fixo; Componente - Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (BRASIL, 2018). A falta de habilitação e alimentação

do sistema (vigilância socioassistencial) de alguns serviços implementados, como ver-se-á a seguir, resultam na não celebração de financiamento. O município avança na implementação, mas acaba não realizando a habilitação, permanecendo em gestão inicial.

Destaca-se que a situação de implementação de serviços socioassistenciais, refere-se aos dados da SAGI relativos ao ano de 2018, então pode ser que a situação já esteja alterada. Entretanto, caso contrário, requer que a gestão da Política de Assistência Social inicie o processo de habilitação e alimentação do sistema, pois impacta diretamente na celebração de co-financiamento, ainda mais considerando o período de reajuste fiscal iniciado no final de 2016.

Diante dos dados apresentados destaca-se o papel dos trabalhadores do SUAS na implementação de toda estrutura organizativa da Política de Assistência Social, principalmente ao aproximá-los à investigação do objeto estudo. Para compreender como estes profissionais operacionalizam a Articulação da Rede Socioassistencial, identificou-se 15 sujeitos (Burocratas de Nível de Rua e de Médio Escalão) responsáveis pela implementação direta da Articulação da Rede Socioassistencial, os quais foram selecionados para aplicação de instrumento de coleta de dados, deste total obteve-se a participação de 10 profissionais, os quais possuem as seguintes características:

- Do total de sujeitos participantes da pesquisa, nove eram do sexo feminino e um do masculino;
- Todos participantes tinham nível superior, formados nas especificidades de Serviço Social, Psicologia, Pedagogia e Administração;
- Todos os participantes eram estatutários;
- O tempo de trabalho dos sujeitos participantes da pesquisa na área da Política de Assistência Social, considerando outras experiências de trabalho além do município de Taió, eram superior há dois anos, tendo um profissional com 25 anos de atuação.

Algumas características apresentadas pelo perfil dos profissionais vão ao encontro aos estudos científicos acerca de gênero, tanto na esfera da relevância do feminino na ponta do cuidado, seja ela oferta na esfera pública quanto privado, específica na área da Assistência Social. É uma política social que tem como seu maior público-alvo de atendimento e executada pelo sexo feminino. E diante deste cenário uma das críticas apresentadas por alguns autores é de ser uma política que reproduz e reforça



desigualdades e hierarquias culturalmente consolidadas nas esferas de gênero (CARLOTO, 2015; CARLOTO; MARIANO, 2008; IAMAMOTO, 2006; MIOTO, 2011). Portanto, essa reflexão é importante e permite implementar frentes de trabalhos pelas equipes de referência dos serviços socioassistenciais que versem sobre a temática de gênero, debate transversal no SUAS.

Um aspecto positivo e relevante é a informação de que todos os profissionais participantes da pesquisa são estatutários, isso permite um investimento qualitativo para o cotidiano da implementação, adensando-se a experiência profissional superior há dois anos que permite uma expertise na matéria do estudo proposto, o qual será possível visualizar nos itens que seguem.

#### *4.2.1 Implementação da Política de Assistência Social*

Em 1973, e em pesquisas posteriores, o estudo de Pressman e Wildavsky sobre *implementation* apontam que o principal fator de insucesso concentra-se na complexidade da realização de ações conjuntas que são determinantes para o processo de implementação de políticas sociais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; WINTER, 2011). A partir desse pioneiro estudo, o debate perpassou por três gerações de pesquisas sobre tema sendo: a) primeira geração (1970) - tinha como foco realizar pesquisas através de estudos de casos com objetivo de gerar teorias, demonstrando dessa forma se as políticas sociais estariam sendo executadas conforme os termos previstos; b) segunda geração (1980) - tinha interesse de formular modelos teóricos que procuravam compreender os fatores que influenciam a implementação das políticas sociais e, apresentam duas formas de análise: *topdown* – processo formulação da decisão realizada de cima para baixo, ou iniciam com as decisões do *governo*, examinando o quanto dessas decisões os administradores de fato executam; e *bottom-up* – ao contrário da primeira, tem seu início de baixo para cima, pela outra extremidade, enfatizando a atuação dos implementadores *de linha de frente*, aqueles atores que de fato colocam a ação em prática; c) a terceira geração (1990) preocupava-se em solucionar os problemas identificados pelas outras gerações e concentra-se nas ferramentas e nos instrumentos políticos, sendo estes: *teoria dos jogos* - determina como a discricção comportamental influencia a implementação -; *teoria do agente principal* – adensa a primeira discussão, o elemento de que a discricção administrativa é afetada pelo contexto social, político e tecnológico em constante transformação durante o processo de implementação da política (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; WINTER, 2011).

Segundo Lotta (2012) a literatura sobre a temática da implementação, na maioria das vezes, restringe-se a análise de como as ações postas em curso são distintas daquelas planejadas, tendo como foco os erros e limites. Como objeto de estudo perpassa o patamar da implementação, terão alguns momentos que serão apresentados na análise que identifica-se alguns limites nesse processo, entretanto a preocupação é analisar os dados auferidos na coleta de campo é centrar-se na apreensão do trabalho realizado pelos Burocratas de Nível de Rua. Situação que Lotta (2012) informa ser uma lacuna no campo investigativo.

Ao analisar a base documental da Política de Assistência Social, disposta no terceiro capítulo, obteve-se algumas orientações e direcionamentos de como organizar, implementar a Articulação da Rede Socioassistencial. Em âmbito mais global os documentos apontaram que toda a estruturação, definição, organização e gestão da Rede Socioassistencial são de responsabilidades dos órgãos gestores (Eixo de análise – Gestão). As equipes de referência (Eixo de análise – Técnico-operativo), por sua vez, teriam responsabilidades no auxílio teórico/técnico do órgão gestor, entretanto especificamente, sua função preponderante seria realizar a operacionalização - articular a “instituída e organizada” Rede Socioassistencial. Contudo, para chegar-se a etapa da implementação dessa rede, precisou-se dar um passo atrás e compreender o processo antecessor que foi determinante e provocador do processo de implementação da Articulação da Rede Socioassistencial, que fora a organização e implementação de serviços socioassistenciais da Política de Assistência Social do município.

A Política de Assistência Social encontra-se em processo de implementação, com uma estrutura institucional orientada pela normativa nacional. Segundo Silva e Melo (2000) a implementação é um processo de interação entre os objetivos da política e ações empreendidas para atingi-los, que se constitui no processo de planejar e organizar o aparelho administrativo para realização de determinada política. Isso pressupõe a definição dos recursos humanos, financeiros, materiais e tecnológicos necessários para o Estado entrar em ação. Deste modo a implementação do município de Taió na área da Política de Assistência Social dispõe-se da seguinte forma:

**QUADRO 08: Estrutura Organizacional da Política de Assistência de Taió – 2019.**

<b>Proteção Social Básica</b>	<b>Proteção Especial - Média Complexidade</b>	<b>Proteção Especial – Alta Complexidade</b>	<b>Benefícios Eventuais</b>	<b>Gestão</b>
PAIF	PAEFI	Abrigo Institucional para crianças e adolescentes, modalidade - Casa Lar	Setor de Benefícios Eventuais	Técnico da Gestão e Secretária Técnica dos Conselhos
SCFV	Medidas Socioeducativas (PSC e LA)	ILPI (convênio)		

Fonte: Elaboração própria com base em informações coletadas no Grupo Focal 01, 2019.

A organização<sup>37</sup> apresentada no Quadro 08 é produto do processo da implementação da Política Municipal de Assistência Social de Taió, resultante do percurso histórico do território, a qual reflete-se da contextualização histórica própria da Assistência Social no Brasil.

Conforme dados coletados, a política inicia de forma incipiente, pontual, vinculada à primeira dama, com foco na infância, na mulher e de viés caritativo. Na década de 2000, com os impactos do novo reordenamento proposto pela PNAS (2004), passa a ser reorganizada e implementada a partir do escopo orientado a nível federal para oferta da proteção social. A história da construção da Política de Assistência Social do município entrelaça-se também à trajetória profissional de um dos sujeitos da pesquisa.

[...] e eu atuo no município desde março de 1994. Quando eu iniciei no município a gente tinha recém tido a aprovação da LOAS né, (incompreensível), então assim, não tinha nada de muito específico implantado no município. Inclusive, em lugar da Secretaria ou Departamento, existia uma fundação municipal, Fundação Ampara, e essa fundação era presidida pela primeira dama. Então essa fundação que fazia articulação com os clubes de mães né? Na época a gente tinha também pela Assistência Social o sistema, meio que de contraturno de escola, que chamava CEC, Centro de Educação Complementar. Então era nesse âmbito que a Política de Assistência Social funcionava ainda, muito no viés da caridade né, e não tinha muito o que a construção de política pública mesmo em si. Era um profissional só, eu fiquei atuando. Na verdade tinha. Éramos em duas profissionais, e daí na época uma das profissionais teve problemas políticos e eles acabaram trazendo ela aqui. Na época a Secretaria de Saúde era aqui, ela foi alocada aqui na Secretaria de Saúde, e eu fiquei na Fundação, né? Dando conta, assim, de tentar articular Política de Assistência Social no município (Grupo Focal 01 - informação verbal, 2019).

<sup>37</sup> A estrutura da Política de Assistência Social de Taió conta com a implementação dos Conselhos Municipais e setor de compras. Entretanto o foco da pesquisa encontra-se na oferta de serviços, programas e projetos que compõe a Rede de Proteção Socioassistencial.

Nas informações coletadas, as características do exercício profissional relatadas são determinadas por um período que o número de profissionais, assistentes sociais, nos espaços ocupacionais das Administrações Públicas são mínimas, mas absorvem várias demandas que na contemporaneidade correspondem à diferentes políticas sociais, e associa-se à leitura a realidade de município de Pequeno Porte I. Portanto, as características assumidas pelo trabalho do assistente social e de seu produto dependem das características particulares dos processos de trabalho que se inscreve (IAMAMOTO, 2006), relacionado ao tempo histórico inserido. Nas particularidades do exercício profissional identifica-se o direcionamento dado para articular a Política de Assistência Social no município, tendo suas principais demandas de intervenções:

[...] concessão de óculos, órteses, próteses, né? E outras situações da Política de Saúde, até porque era, as ações eram vinculadas à saúde da população. [...] E aí os benefícios eram fornecidos né? Pelo município pra fazer essa articulação né?. {A relação com os Grupos de Mães} [...] a gente tinha esse contato, praticamente semanal, a gente costumava se reunir com os representantes desses grupos, né? E elas traziam as demandas dos bairros, e a gente tentava fomentar elas, ações que não fossem tão de caridade, mais de construção de ideal, coisas assim (Grupo Focal 01, 2019).

Disposto das informações coletadas, fica perceptível que mesmo diante de um contexto de intervenções com características conservadoras, busca-se (relativa autonomia) diferenciar o exercício profissional de ações que configuram-se pela caridade. Essa situação é esclarecida por Montañó (2011) ao discutir a gênese do Serviço Social, que o profissional ao realizar uma intervenção movida pelos direitos de cidadania (*construção de ideal*) distinguiria a categoria de suas origens, pois a profissão seria a sua forma superior de legitimar-se pela intervenção científica e técnica.

Após a LOAS (1993) o século XXI foi caracterizado pela implementação do reordenamento proposto pela PNAS (2004). Os formuladores, e na sequência os tomadores de decisões foram ousados ao proporem uma nova roupagem à Assistência Social através de objetivos e diretrizes que eleva-a ao patamar de direito social. A aposta do grupo pensante da política é a oferta da proteção social através da instituição de uma Rede Socioassistencial Articulada, ofertada pelo Estado e sociedade civil, que romperia com ações assistenciais isoladas e operacionalizada através de um sistema único - SUAS (2005). Saindo da etapa formulada, e indo para o nível de implementação, pode ocorrer diferença, entre o que foi objetivado e o que de fato está sendo efetivado, e o que percebe-se empiricamente, e com os dados da pesquisa documental (capítulo terceiro), é que houve a implementação estrutural da lógica SUAS, com a organização de Redes de Proteção

Socioassistencial municipais, mas ainda, é um desafio e também um nó crítico por perpassam pela perspectiva de relações interpessoais de interações técnicas ou de gestão que estejam articuladas.

Lima e D'ascenzi (2013) referem-se que ao implementar uma política social tem-se a perspectiva que esta produza resultados. Para isso as autoras estabelecem a necessidade de: organizar um arcabouço legal com objetivos claros e consistentes; ter uma teoria sólida; maximizar a probabilidade de que implementadores e grupos-alvo façam o desejado; trabalhar com uma integração hierárquica adequada; possuir recursos financeiros suficientes; controlar as mudanças contextuais que possam constranger a implementação. Segundo WU et al. (2014) informam que têm situações que a política social não efetiva-se, ou até realiza-se, mas não conforme os formuladores planejaram, devido à falta de clareza e expertise na articulação dos elementos que Lima e D'ascenzi (2013) pontuaram.

A implementação da PNAS no território brasileiro tem início no final de 2004, tendo maior êxito de implementação no ano de 2005. Entretanto, o município de Taió, apresenta uma trajetória de implementação diferenciada dos demais municípios brasileiros e até um pouco mais tardia, como é possível de observar nos dados coletados:

[...] Eu vejo que a gente começou realmente a implementação da política quando a gente conseguiu habilitar o município pro CRAS, pra Proteção Social Básica, né? E aí a gente conseguiu implementar o CRAS, e foi aí que eu deixei de ser exército de um homem só, porque daí [...] o CRAS foi implantado em 2010. [...] desde a implantação da Política até 2010 a gente ainda continuava no modelo antigo (Grupo Focal 01, 2019)

O processo de habilitação é o primeiro passo para que os municípios implementem a Política de Assistência Social, e ao realizá-lo, devem atender algumas condicionalidades referentes ao nível de gestão pretendidos. Taió inicia o processo de implementação através da habilitação na Gestão Inicial e assume a responsabilidade de: organizar a PSB na Assistência Social, através da definição da oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários, tendo como público-alvo os beneficiários do BPC e PBF e, vigiar os direitos violados no território. Ademais, deve alocar recursos ordinários (para custeio e permanente) dentro do Bloco de Financiamento da Atenção Básica, a qual deve ser criada, mudando a estrutura do orçamento público. O controle social deve estar em funcionamento através da instituição dos conselhos: Conselho Municipal da Criança e Adolescente (CMDCA), Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) - com secretaria executiva (profissional de nível

superior que pode ter compartilhado suas atividades com a gestão) - e Conselho Tutelar, etc. (PNAS, 2004). Após um ano de 2010 Taió inicia a implementação do que foi pactuado.

[...] somente eu... {como profissional} até 2011, porque aí foi quando foi instituído o CRAS, aí eu fui alocada para o CRAS, e foi contratada uma assistente social pra gestão e aí também foi instituída a Casa Lar, né? E aí foi contratada a equipe técnica da Casa Lar também. Foi aí que começou a se moldar né, os padrões da Política de Assistência Social no município (Grupo Focal 01, 2019).

Além da mudança significativa que houve na implementação da Política municipal de Assistência Social, antes executada pelo “exército de um homem só”, as responsabilidades pactuadas são efetivadas, através da contratação de novos profissionais, da instituição de novos serviços e, organiza-se institucionalmente dentro dos padrões do reordenamento da PNAS (2004).

Percebe-se, a partir do relato, que a gestão municipal opta (decisão política) pela implementação, no que diz respeito ao nível de proteção, a instituição de serviços de PSB e PSEAC, ultrapassando as responsabilidades assumidas na habilitação. Entretanto cria-se uma lacuna organizacional entre oferta de serviços pelos níveis de proteção social, pois ao instituir dois níveis de extremidades, o nível que poderia filtrar a saída de um extremo para o outro, teve a implementação postergada. Contudo, observa-se que é uma decisão estratégica da gestão, visível no histórico apresentado da implementação do serviço de Alta Complexidade.

Foi instituído em dezembro de 2012 no município e antes disso o município pedia auxílio para os municípios vizinhos, vagas e outros abrigos.... pagava um valor por essas vagas. [...] {Motivo} Isso... seria isso... a demanda de acolhidos que seriam da região que estavam muito longe da sua família de origem (Grupo Focal 02, 2019).

Antes da habilitação Taió executava o serviço de acolhimento através da relação convenial, sendo esta uma das alternativas recorrentes utilizadas por diversos municípios para garantir a oferta da PSEAC, por ser um nível de proteção que apresenta os valores de custeio elevados e requer uma equipe técnica com profissionais de nível médio (educadores sociais) atuando vinte e quatro horas por dia, interligados a uma equipe técnica de profissionais de nível superior, resultando em um serviço de alto custo.

A relação de custo x benefício utilizada para implementação do serviço pode ser observada por: a) apresentar demanda que justifica o serviço; b) ser uma alternativa para viabilização e manutenção de vínculos familiares e comunitários, que caracteriza-se, um olhar à reintegração familiar; c) é um nível de proteção articulado diretamente pelo

Sistema Judiciário, e na falta do atendimento da medida protetiva, pode ser alvo de Termos de Ajuste de Conduta (TAC).

Outro dado importante é que antes o município realizava convênios com outros municípios para atender as medidas protetivas de acolhimento, contudo, a situação inverte-se e Taió passa ofertá-lo e estabelece convênios com outras cidades limítrofes e/ou que compõe a mesma comarca. Situação que auxilia no custeio da modalidade, como pode identificar-se nos dados abaixo:

Nós temos convênios com os municípios de fora que precisam de acolhimento que não são da comarca de Taió, mas os que são da comarca também fazem repasse mensal para é... por uma vaga. [...] Têm dois municípios da comarca que reservam vagas e pagam a vaga reservada. [...] Mesmo que não tiver criança acolhida... ou a criança acolhida tem um percentual. [...] São municípios pequenos, né? município X<sup>38</sup>... faz parte da comarca, é uma vaga por município. [...] O restante é de Taió, ou o caso de município, por exemplo: que precise de mais de uma vaga e, tiver vaga na Casa Lar, eles precisam de dois acolhimentos, se nós tivermos vaga, é cedido também, daí eles pagam a mais. [...] É... garantida uma! (Grupo Focal 02, 2019).

As políticas são o que o governo escolhe fazer ou não fazer, e a implementação é a produção de resultados do que o governo decidiu fazer (LOTTA, 2010). Na realidade do território de Taió a gestão decide pelo serviço de Alta Complexidade. A intencionalidade da Gestão na implementação do serviço Casa Lar é tensionado e determinado por um TAC que o município foi atuado. De outro lado, pode ser visualizada como uma estratégia de gestão, produto do que a Gestão decidiu fazer, pois os TAC determinam o prazo para a oferta de serviço, ficando a critério dos gestores a forma com que executam – celebração de convênios com instituições públicas ou privadas: abertura de novas vagas; implementação do serviço pelo ente público. O município de Taió define a criação do serviço e garante assim a permanência dos usuários dentro no município (fortalecendo a manutenção de vínculos familiares e comunitários) e garante o custeio do serviço a partir do estabelecimento de convênios com municípios limítrofes. Onde ao conveniar é pago pela reserva da vaga valor x e na utilização da vaga valor y.

Contudo, a demanda que justifica a instituição do serviço Alta Complexidade, reflete a lacuna da oferta de PSMC, pois as famílias que apresentam violações de direitos sai da PSB e ultrapassa direto à PSAC, sem ter um investimento de intervenções à violação de direitos identificadas, a qual poderia ser prevenida com a implementação anterior dos serviços de PSEMC, conseqüentemente, retardando ou anulando a aplicação

---

<sup>38</sup> Subtração da identificação do município referido na entrevista.

de medida protetiva de afastamento do convívio familiar. Outro dado importante é o fato intrínseco e atrelado as características históricas das ações da Assistência Social no Brasil, que configura-se no direcionamento de ações para área da infância ofertadas através da relação convencional entre Estado e Sociedade, e/ou, no caso do lócus da pesquisa, Estado (Taió) e Estado (municípios vizinhos)<sup>39</sup>.

Identifica-se na história da Assistência Social no Brasil, que a situação de Taió não é isolada na reorganização dos serviços existentes com a PNAS (2004). Como as atividades na comunidade, grupos de mães, idosos, passam a ser reformulados e compor os serviços da PSB; e na PSEAC são alocados e reorganizados os orfanatos, FEBEM e asilos. A PSEMC, empiricamente, é uma das grandes inovações na PNAS (2004), pois na contemporaneidade, formular um nível intermediário de proteção é dar organicidade a oferta de proteção social que direciona-se pela desinstitucionalização e pelo direito a convivência familiar e comunitária. Assim, Taió identifica o limbo na implementação da proteção social e começa dar os primeiros passos para resolução da problemática.

A oferta de serviços de proteções nos extremos – básica e alta complexidade – é mudado quando um burocrata de nível de rua, assistente social, é contratado para executar os serviços de LA e PSC. Este serviço é alocado, inicialmente, junto a gestão da Política de Assistência Social, e além da operacionalização do Medidas Socioeducativas, são direcionadas ao profissional as demandas dos Benefício Eventuais (cesta básica), assessoria à gestão e secretaria executiva do CMAS. No período da pesquisa, o profissional não estava mais atuando no município, não sendo possível detectar os indicativos precisos das tomadas de decisões que a mesma direcionou no decorrer do processo de implementação tanto dos serviços, quanto da Rede Socioassistencial como será possível observar no decorrer da análise.

*Supõem-se* que com as demandas de serviços que o profissional absorve, faz com que esse provoque o debate e mediação junto aos Burocratas de Médio Escalão da necessidade da contratação de mais profissionais, direcionando o discurso para que esse novo profissional assumira o serviço de medidas socioeducativas, o qual daria maior qualidade na implementação, e, ao profissional contratado ficariam as demais demandas de trabalho. Assim, a Secretaria de Assistência Social, criou 01 vaga para assistente

---

<sup>39</sup> Como identificado no capítulo segundo o nível de PSEAC é a modalidade que mais executa historicamente a oferta de serviços pela relação convênios, expressivamente entre o setor público e privado, e possui como grande público-alvo crianças, adolescentes e idosos.



social, 01 vaga para psicólogo e 04 educadores sociais<sup>40</sup> e no certame à seguir conseguiram ofertar as vagas. Observa-se aqui o trabalho de mediação e articulação entre os Burocratas de Nível de Rua e de Médio Escalão, os quais conseguiram implementar uma frente de trabalho que beneficiará a oferta da Política de Assistência Social no município.

Embora, nessa situação há conciliação de interesses, entre os Burocratas de Nível de Rua e de Médio Escalão, segundo alguns autores o que acontece com maior frequência é um desencontro de interesses. Segundo Ferreira e Medeiros (2016) ao citar Lipsky (2010) informam que os trabalhadores de nível de rua buscam a maximização de sua autonomia na função, enquanto os gerentes procuram minimizar essa autonomia por meio do controle. Mas “os burocratas de rua com seu poder discricionário, destacando que, perante a obrigação geral e difusa do interesse público, é possível esperar que o funcionário público adote a melhor orientação para atender ao cidadão” (2016, p.18). Na relação do Burocrata de Nível de Rua com o de Médio Escalão em Taió prevaleceu o interesse ao atendimento da população por meio da implementação de serviços com maior organicidade. Os resultados dessas ações foram a nomeação dos profissionais psicólogo e assistente social que passaram a compor a Equipe de Referência de Média Complexidade e quatro educadores sociais efetivos para atuação na Casa Lar.

Embora ainda necessite avançar à implementação e materialização das ações da Equipe de Referência de Média Complexidade, o diálogo entre os participantes do Grupo Focal 01, exemplificam o momento que encontram-se a implementação dos serviços de média complexidade:

[..] eu tô apenas há dois meses nos serviços da média. [...] Assim, como somos uma equipe de referência, eu até tô fazendo contato com a SST<sup>41</sup>, eles tão pra mandar uma nota técnica pra explicar o que que uma equipe de referência de média faz, porque não é somente o PAEFI. Então, nós temos que atender essas famílias, não tem obrigatoriedade de CREAS. [...] A gente não tem estrutura de CREAS, então é pra ser PAEFI. Fiz contato com a SST pra encaminhar, né... então a gente faz basicamente atendimento às famílias em situação de violação de direito e as medidas socioeducativas. [...] eu tenho sentido falta de alguma regulamentação pra nossa equipe (Grupo Focal 01, 2019).

Fica meio solta (Grupo Focal 01, 2019).

[...] solta, isso. Fica trabalhando, tá vendo as demandas, só que essas demandas são de gestão também. Nós estamos no quadro da gestão,

---

<sup>40</sup> Os educadores sociais estão alocados somente no serviço Casa Lar, mas até a abertura de concurso esses profissionais possuíam o vínculo de contrato de trabalho temporário, passando a partir de 2018 ao regime de contrato estatutário.

<sup>41</sup> Secretaria de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação de Santa Catarina (SST).

mas somos uma equipe de PAEFI, de serviços. Então fica essa [...] então eu tenho sentido falta assim de ter um, não sei uma resolução que institui a equipe de referência, que diz quais são os serviços que né, desenha mais as atribuições né. Até por conta... acho que são duas assistentes sociais que faltam na gestão é uma coisa que prejudica (Grupo Focal 01, 2019).

Prejudica (Grupo Focal 01 - informação verbal, 2019).

[...] prejudica a equipe, prejudica o usuário, prejudica os serviços também. Então isso é uma coisa que eu tenho pensado... incomoda e eu tenho sentido essa necessidade (Grupo Focal 01, 2019).

Os serviços da média complexidade - PAEFI e Medidas Socioeducativas - serão absorvidos pela Equipe de Referência de Média Complexidade que está sendo implementada. Contudo, há falta de clareza, regulamentação e orientações do que é de competência da Equipe de Referência de Média Complexidade, pois no momento da pesquisa além dos serviços os profissionais da equipe estavam abrangendo algumas ações da gestão, pela falta de profissional. A situação pode sobrecarregar o trabalhador, dificultar a implementação dos serviços de proteção que estão sendo implementados, os quais requerem maiores investimentos para alcançar o produto objetivado, pois os impactos a serem alcançados<sup>42</sup> são de intervenções extremamente complexas. Ressalta-se que há dois meses da aplicação da pesquisa não existia no município a estrutura de recursos humanos para equipe de referência de Média Complexidade, a qual inicia com a chegada, por concurso público, de um profissional, e adensa-se com a nomeação de outro profissional para compor a equipe de referência.

Tô começando agora... esse momento {Grupo Focal da aplicação da pesquisa} pra mim é muito importante, bem favorável, saber um pouco da história... pra mim caiu certinho [...] (Grupo Focal 01, 2019).

A implementação da equipe de referência de Média Complexidade, será um processo que pode apresentar um grau de dificuldade elevado, pois será uma equipe que tem como responsabilidade executar intervenções que correspondem há diferentes serviços alocados no nível de proteção<sup>43</sup>, e que requer, uma regulamentação do que de

---

<sup>42</sup> Os formuladores da Política Nacional orientam que os serviços de média complexidade devem: contribuir para o fortalecimento da família no desempenho de sua função protetiva; contribuir para restaurar e preservar a integridade; contribuir para romper com padrões violadores de direitos no interior da família; contribuir para a reparação de danos e da incidência de violação de direitos; prevenir a reincidência de violações de direitos (BRASIL, 2009).

<sup>43</sup> Compõem o nível de Proteção Especial de Média Complexidade os seguintes serviços: PAEFI; Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço LA e PSC; Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua (BRASIL, 2009, p.10).

fato será prioritário a ser implementado pelo município. Mas, conforme dados coletados, esses aguardam a normativa técnica que a SST para traçar alguns direcionamentos. Destaca-se o poder de decisão – discricionário – que o Burocrata de Nível de Rua ao aciona a SST para orientações sobre os direcionamentos que podem ser dados para implementação, tendo em vista que não há informações e experiências sobre a estratégia da utilização de Equipes de Referência de Média Complexidade.

Os estudos acerca da implementação de políticas sociais são relevantes e importantes para identificar as limitações dos governos municipais em tornar efetivas as políticas formuladas. Tais limites podem girar em diferentes âmbitos - institucional, organizacional e ambiental – e, podem impactar nos resultados esperados dos serviços a serem implementados (SIAMAM, 2005). Os limites no caso da implementação da Equipe de Referência de Média Complexidade, no olhar empírico da pesquisadora, concentra-se no número de demanda que será absorvida em relação ao número de recursos humanos, pois a NOB/RH (2011) estabelece um determinado número de profissionais para um determinado número de famílias/indivíduos e, por serviço instalado.

Observa-se que a Política de Assistência Social de Taió ainda encontra-se em processo de instituição no espaço de controle social.

Ah, não {está instituído em Lei}, a gente tá em discussão no Conselho de Assistência (Grupo Focal 01, 2019).

Embora a Política de Assistência Social ainda não encontra-se regulamentada em Lei municipal e não ultrapassou o lócus de Departamento, identifica-se e ressalta-se como pontos positivos o avanço no debate histórico entre as Políticas de Saúde, Assistência Social e Educação em relação aos Benefícios Eventuais no município de Taió, através do reordenamento e instituição por instrumento jurídico balizados pela Resolução nº 39, Artigo 9º que orienta:

[...] as provisões relativas a programas, projetos, serviços e benefícios diretamente vinculados ao campo da saúde, educação, integração nacional e das demais políticas setoriais não se incluem na modalidade de benefícios eventuais da assistência social (BRASIL, 2009, s/p).

Além do reordenamento dos Benefícios Eventuais, o município garantiu a implementação na estrutura organizacional o setor e profissional específico para execução, desvinculando das equipes de referência dos serviços socioassistenciais. Todavia, com a saída do profissional contratado, já informado, as demandas institucionais dos Benefícios Eventuais passaram a serem executadas, por tempo “indeterminado” por alguns profissionais e, no caso dos Benefícios Eventuais um assistente social de outra

pasta foi cedido para realizar a cobertura. Tanto a situação do reordenamento dos Benefícios Eventuais quanto a cobertura são verificadas:

{Implementação da Lei}. [...] na época, né, acho que foi uns 4 anos atrás, era obrigatório ter {Lei} o município, pra receber na época, quando era pra vir os recursos, os Benefícios Eventuais, o município teve que se adequar, fazer uma lei específica pra atender os eventuais no SUAS. Aí da onde foi tirado, órteses, próteses. [...] Dentro dos Benefícios Eventuais tá, como já diz, a eventualidade né? vulnerabilidade temporária (Grupo Focal 01, 2019).

{Cobertura de demanda}. [...] Eu sou assistente social na verdade da Secretaria de x<sup>44</sup>, mas também agora como ficou essa situação técnica, né, com o assistente social x<sup>45</sup>, eu tô fazendo Benefícios Eventuais na Assistência Social. [...] Eu passo um dia, um dia inteiro praticamente na gestão dos Benefícios Eventuais (Grupo Focal 01, 2019).

Não ter um técnico específico para intervenção junto aos Benefícios Eventuais compromete consideravelmente o caráter de eventualidade dos benefícios, pois a concessão está condicionada à modalidade do atendimento de plantão social - no dia que a profissional está cedida para realizar o serviço -, descaracterizando o debate dos últimos anos acerca dos Benefícios Eventuais que garante o acesso imediato à proteção social ampliando e qualificando as ações protetivas. Ademais, pelo que foi possível compreender, a chegada do profissional assistente social pelo concurso para Equipe de Referência de Média Complexidade, acarretaria o direcionamento das demandas do campo dos Benefícios Eventuais, situação que acarretará sobretrabalho, pois o profissional terá a responsabilidade por dois serviços e mais o campo dos Benefícios Eventuais, situação que precariza a oferta tanto de serviços como dos benefícios.

Pereira (2010) informa que os Benefícios Eventuais são classificados como compulsórios - auxílio natalidade e funeral - destinados às famílias com renda per capita de até um quarto do salário-mínimo; facultativos implementados de acordo com as necessidades decorrentes de situações de vulnerabilidade social e calamidade pública; e subsidiários aquele descrito no Artigo 22<sup>46</sup> da LOAS (1993). A autora segue a reflexão considerando os Benefícios Eventuais o espaço de afirmação de direito de cidadania, todavia, destaca que por ser o lócus de prática do assistencialismo que, além de retroceder

---

<sup>44</sup> Subtração de identificação.

<sup>45</sup> Subtração de identificação de profissional.

<sup>46</sup> Segundo a LOAS o Art. 22 corresponde a: “Entendem-se por Benefícios Eventuais as provisões suplementares e provisórias que integram organicamente as garantias do Suas e são prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública” (BRASIL, 2011, s/p.).

aos recentes avanços na área assistencial, ao imprimir a lógica conservadora, será um campo que configura-se como não-direito social.

Dando continuidade à análise da estrutura organizacional da Política de Assistência Social, até o ano de 2017, existia profissional específico para a secretaria do CMAS e gestão, critério atendido quando pactuado o nível de habilitação. Contudo, com falta desse profissional como foi possível identificar a sobrecarga de trabalho de diferentes profissionais: profissional que divide-se entre diferentes políticas sociais, profissionais que atendem algumas demandas de Gestão, e profissional de equipe de referência de serviços de proteção que assume funções de secretária executiva dos conselhos absorvendo as demandas do processo de eleição da equipe de Conselheiros Tutelares do município:

[...] com a saída da X<sup>47</sup>, porque, além disso, ela era nomeada secretária executiva dos conselhos. Então com a saída dela, até a chegada do x<sup>48</sup>, que começou ontem, né, no lugar dela. Então assim, teve ali um tempo de transição e como a gente tem aquela coisa da eleição do Conselho Tutelar, então a X<sup>49</sup> acabou assumindo algumas questões [...] (Grupo Focal 01, 2019).

Absorvendo algumas (Grupo Focal 01, 2019).

O contexto atual apresentava duas grandes lacunas à atender, o profissional necessário para compor a equipe de Média Complexidade e o profissional para a Gestão. A decisão, por ora, foi implementar a equipe de Média Complexidade. Os impactos das atividades da Gestão por ora estão sendo abarcados, pelos relatos, por 03 profissionais, que tem o trabalho precarizado e sobretrabalho, características do exercício profissional em tempos de capital fetiche (IAMAMOTO, 2008). Ademais, impacta na qualidade da proteção social, pois a cobertura dos serviços e benefícios ficam comprometidas.

Embora com saída da profissional anterior que absorvia 04 serviços (Benefícios Eventuais, Gestão, Secretaria Executiva do CMAS e Medidas Socioeducativas), adensa-se agora o serviço PAEFI, então são cinco campos que necessitam de cobertura, sendo que a Equipe de Referência de Média Complexidade estaria responsável por dois, as demais áreas terão que ser analisadas a nível de gestão, Burocratas de Médio Escalão, a forma de reorganização, podendo é claro os Burocratas de Nível de Rua empreender esforços para realizar um diagnóstico institucional e munir a gestão de informações sobre as melhores maneiras de reorganização. E nessa direção, observa-se o empenho da

---

<sup>47</sup> Subtração de identificação de profissional.

<sup>48</sup> Subtração de identificação de profissional.

<sup>49</sup> Subtração de identificação de profissional.

Gestora da Política de Assistência Social para criar a segunda vaga para o cargo de assistente social para a área da Gestão.

Ela {Secretária} bateu, ela bateu pra criação de uma nova vaga de assistente social, porque, com a vinda do x<sup>50</sup>, quem tá atrás do x<sup>51</sup> é a y<sup>52</sup>, que é quem estava aqui contratada... então a ideia era, pra que ficasse um técnico 40 horas lá na, na, na 40 né, lá na gestão, para Benefícios Eventuais e Conselho, e aqui ficaria a média complexidade... né, medidas socioeducativas... (Grupo Focal 01, 2019).

Segundo Pires (2018) as rotinas de trabalho dos Burocratas de Médio Escalão, são marcadas por tarefas de caráter administrativo – gestão de contratos, orçamentos e recursos humanos – e tarefas ligadas ao seu envolvimento com políticas sociais – como mobilização, articulação e sensibilização. No caso da gestora, foi possível observar seu trabalho de mobilização, articulação e sensibilização, até o momento da pesquisa, ainda não havia alcançado o objetivo de contratação de outro profissional, mas acredita-se com a demanda que surgirá da nova estrutura, o Burocrata de Médio Escalão necessitará empreender demais esforços, com novas estratégias para atingir o objetivo de compor o quadro de recursos humanos necessários.

O nível de Gestão atual encontra-se na Básica, mas ultrapassou os critérios da primeira habilitação e pode habilitar-se para mudança de nível de Gestão, pois possui elementos que justificam e caracterizam a Gestão Plena. Na aplicação do instrumento de coleta de dados ao questionar sobre a situação de mudança do nível de Gestão obteve-se a seguinte informação:

[...] não evoluiu em nível de gestão. Não sei como é que tá a questão da alimentação dos sistemas. A gente teve ali uma, teve uma lacuna muito grande na questão da gestão e da alimentação de sistemas, porque não tá sendo um técnico que tá sendo lá, que tá alimentando o sistema, né? (Grupo Focal 01, 2019).

A lacuna que a Gestora está mediando para aprovar/criar a vaga para nomeação de profissional é importantíssimo, pois garante o avanço na implementação da Política de Assistência Social no município, bem como pode seguir o pleito para mudança de nível de Gestão, que conseqüentemente, viabilizaria o co-financiamento tripartite para custeio de todos os serviços ofertados, situação que fica comprometida quando não habilitados, sobrecarregando os recursos ordinários.

---

<sup>50</sup> Subtração de identificação de profissional.

<sup>51</sup> Subtração de identificação de profissional.

<sup>52</sup> Subtração de identificação de profissional.

Para habilitar-se e mudar de nível de Gestão será necessário a organização, planejamento, alimentação do sistema, elaboração de justificativa técnica, mobilização do CMAS, etc., situação que requer tempo e investimento técnico, talvez inviável para profissionais que atualmente “cobrem” algumas lacunas. De forma indicativa, segundo a PNAS (2004), os incentivos aos municípios em Gestão Plena seriam:

[...] a) receber os Pisos de Proteção Social estabelecidos nesta Norma, definindo a rede prestadora de serviços e respectivo custeio, obedecidos os critérios de qualidade, que serão definidos em norma de serviços; b) receber recursos para Erradicação do Trabalho Infantil e para Combate do Abuso e da Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, conforme critérios estabelecidos nesta Norma; c) receber os recursos já repassados pela série histórica na média e alta complexidade, transformados em Piso de Transição da Média Complexidade e Piso de Alta Complexidade I; d) participar da partilha dos recursos relativos aos programas e projetos voltados a Promoção da Inclusão Produtiva (BRASIL, 2004, p.103).

Com a habilitação, analisando as responsabilidades que serão assumidas, em nível de investimento financeiro desafogaria o comprometimento de recursos próprios, sendo possível investir em outras ações e aprimorar a implementação da Política de Assistência Social do município. Todavia, habilitados ou não na Gestão Plena, as demandas também não se estagnarão, principalmente considerando o contexto contemporâneo de avanço do capital sobre a classe trabalhadora, superexploração e flexibilização da força de trabalho, associada ao enfraquecimento de investimento na proteção social a nível nacional, que impacta diretamente na oferta e acesso aos direitos sociais dos munícipes de Taió.

Conforme disposto no relatório SAGI (2018) o município recebe o Piso de Transição de Média Complexidade que financia a execução do serviço de Medidas Socioeducativas. Contudo, como a implementação da Equipe de Referência de Média Complexidade que passa a implementar os serviços de Medidas Socioeducativas e PAEFI, o município pode lançar-se à mudança de habilitação (Gestão Básica para Gestão Plena). Assim, além das *responsabilidades* à Gestão Plena (que devem ser avaliadas pela Gestão municipal), os benefícios impactam: no financiamento, onde adensa-se ao Piso Variável de Transição de Média Complexidade o co-financiamento do Piso de Média Complexidade, compondo desse modo, o Bloco de financiamento de Proteção Especial de Média Complexidade; e, na qualidade da execução do serviço. Caso o município não avance na habilitação o custeio do PAEFI ficará prioritariamente a cargo de recursos próprios.

Outro nó identificado encontra-se na implementação do SCFV. O serviço é o único ofertado pelo município que não é operacionalizado por profissional estatutário, mas sim comissionado. Salienta-se que no período da aplicação da pesquisa, o serviço passava por mudanças na coordenação, onde assumia um novo profissional, então não obteve-se informações sobre as projeções para a execução do serviço, mas sobre o contexto institucional.

[...] a gente teve assim, por um longo período uma pessoa que tava à frente porque nós não temos o cargo de educador social criado. Nós temos o cargo de chefia, [...] antes era gerente de PET, agora eles mudaram pra gerente de serviço de convivência. [...] Comissionado, né... por indicação política. Inclusive nós já estamos na terceira semana já com o serviço suspenso porque estamos esperando a nomeação... pelo prefeito de uma pessoa que ele disse pra secretária que vai indicar, parece até que já indicou, enfim, que daí a pessoa que já estava antes também já havia sido indicada pelo vereador, né... e aí o que que acontece nessa atual situação, que a pessoa que nós tínhamos antes da última que saiu, essa pessoa que saiu agora ela tinha entrado em maio, e a menina que estava já desde 2016, ela... era uma menina que estava fazendo serviço social. Então era uma menina que além de ter o perfil, tinha também o conhecimento assim né, ela era bem, bem tranquila assim, então foi acho que graças a ela que a coisa foi... deslanchou o reordenamento, porque ela tinha um olhar... também, diferenciado, mas aí ela acabou fazendo um seletivo, passou no município e foi trabalhar, aí acabou se desligando né... e aí entrou essa pessoa indicada, pelo secretário nosso, que era vereador, que se desligou da câmara pra assumir cinco meses a nossa secretaria. E aí acabou indicando né, por questões né, que eles têm, link com igreja sabe... mas é uma pessoa que... é, ela inclusive ela verbalizava, ela era a pessoa que cuidava do departamento de assistência social da igreja (Grupo Focal 01, 2019).

Os SCFV são serviços essenciais para PSB, possuem direta articulação com o PAIF, têm correferência por outros níveis de proteção. Observa-se que é o único serviço ofertado pelo município que a execução está aberta para um cargo comissionado, vinculado, muitas vezes a indicações pautadas por interesses políticos/partidários. Dependendo do Burocrata de Médio Escalão à assumir, poderá impactar na implementação e direcionamento que será dado ao serviço. Outro dado relevante, é o atrelamento, que historicamente repercutiu, da Assistência Social com a Igreja, situação que identifica-se nos dados do Grupo Focal 01.

Na trajetória histórica da implementação da Política de Assistência Social, observa-se que ela inicia de forma atípica em relação a outros municípios brasileiros, que ao adentrar o novo reordenamento (2004) poucos municípios não haviam se reorganizado. Foi possível de observar algumas fragilidades e limites de ordem estrutural no âmbito dos recursos humanos e processos de trabalho que necessitam ser implementados,



principalmente a busca ativa das famílias que estão na linha de pobreza. No que diz respeito a estrutura física, após a chegada da equipe de referência de Média Complexidade, este serviço sai do espaço físico da gestão e passa a ser executado no mesmo prédio que o CRAS, mas possui estrutura e porta de entradas diferentes.

Para finalizar a análise da implementação da Política de Assistência Social de Taió, observa-se que a estrutura atual que apresenta-se com a implementação de novos serviços e nomeação de profissionais para executá-los caracteriza-se por uma implementação que de cima para baixo – *topdown* -, onde o papel da gestora – Burocrata de Médio Escalão – foi determinante, mas tendo como mobilizador do processo o Burocrata de Nível de Rua. Ressalta-se como fator positivo a Política de Assistência Social ser ofertada prioritariamente pelo setor público, somente estabelecendo relação convencional para oferta de ILPI<sup>53</sup>.

#### *4.2.2 Implementação da Rede Socioassistencial*

Na guisa de implementação dos serviços que compõe a Política Assistência Social do município, vai surgindo a necessidade, devido o maior número de serviços ofertados na Assistência Social, da implementação da Rede Socioassistencial. E aqui o Burocrata de Nível de Rua tem papel preponderante, mobilizando os demais atores envolvidos, como destacado no diálogo entre os participantes do Grupo Focal 01:

[...] é, que a gente teve uma técnica que passou aqui pelo município {ano de 2017}. Saiu recentemente, ela era contratada por tempo aí foi trabalhar em outro município. E ela tomou a frente de... articulou pra gente instituir a rede intersetorial, né de (Grupo Focal 01, 2019).

Socioassistencial, e a gente viu que deu certo e aí abriu pra... (Grupo Focal 01, 2019).

Setorial (Grupo Focal 01, 2019).

[...] a gente, a técnica no caso, esteve à frente né?, deu o pontapé inicial. Ela tinha experiência de outro município... x<sup>54</sup>... e ela trouxe essa experiência de lá, mas lá já funciona muito bem, e ela trouxe essa experiência de lá e ela acreditava que realmente isso ia favorecer (Grupo Focal 01, 2019).

Alguns elementos permitem refletir a importância dos Burocratas de Nível de Rua na implementação de uma política, a qual a partir da experiência pode-se destacar os

---

<sup>53</sup> No momento da aplicação da pesquisa tinham-se 03 usuários institucionalizados.

<sup>54</sup> Subtração de identificação.

seguintes aspectos: a) o poder discricionário na da Burocrata de Nível de Rua na condução das ações (*tomou a frente; deu o pontapé inicial; trouxe a experiência de outro município; acreditava que que iria favorecer*), mesmo na condição de trabalho polivalente caracterizado pela relação de trabalho por tempo de serviço, o profissional mobiliza (estratégia teórica/política) os demais Burocratas de Nível de Rua e aposta na mudança que pode proporcionar na oferta da política social, e, b) os demais Burocratas de Nível de Rua aderem a mobilização provocada e, passam a ter compromisso e aliam-se no direcionamento da implementação da Rede Socioassistencial. Associando a análise ao debate científico, Oliveira (2012) esclarece que a interpretação e a decisão sobre a maneira mais adequada para implementar a política, a quantidade e a qualidade dos serviços públicos dependem do poder discricionário do Burocrata de Nível de Rua.

O elemento fundamental intrínseco e determinante nas ações dos Burocratas de Nível de Rua é o poder discricionário, a autonomia de decisão na implementação da política. A discricionariedade localiza-se na natureza em decidir a qualidade, quantidade e sanções fornecidas pela sua agência, mesmo que as instituições públicas moldem, padronizem regras e penalidades, os agentes ainda possuem autonomia de decisão e de como irão aplicá-la e implementá-la (LOTTA, 2010). Onde existe discricionariedade estão presentes os valores e referências individuais, que se tornam tão importantes quanto os valores institucionais (MEIER; O'TOLLE, 2006, *apud* LOTTA, 2010, p.38). Ferreira e Medeiros (2016, p.780) no mesmo direcionamento da reflexão da autora Lotta (2010), informam que o poder discricionário

[...] pode ser originário de duas fontes: uma da profissão, já que esses trabalhadores são profissionais - ou seja, pertencem a uma categoria profissional e exercem a discricção natural daquela carreira (HUPE e HILL, 2007; TUMMERS, 2013) - e outra advinda de sua condição de funcionário público, o que significa que mesmo funcionários que não tenham o status de profissional exercem o poder discricionário, ao determinarem os usuários que têm acesso a benefícios, ainda que essa discricionariedade esteja circunscrita por regras e submetida à supervisão (LIPSKY, 2010).

O poder discricionário têm em seu cerne as determinações, atribuições e competências que balizam as categorias profissionais. Portanto, é o espaço que também permite, no âmbito da profissão de Serviço Social, implementar sua relativa autonomia e afirmar os compromissos do projeto ético político. E a partir da experiência dos Burocratas de Nível de Rua do município de Taió é possível identificar as projeções (teleologia) e as medições determinadas pela relativa autonomia (causalidade) ao

conduzir o processo de implementação, que perpassa pela oferta de novos serviços e a instituição, inicialmente da Rede Socioassistencial.

Outro ponto relevante da nova reorganização da oferta da Política de Assistência Social, resultou no desvelamento de demandas antes “camufladas”, e dispostos dessas constatações, os sujeitos da pesquisa descrevem as principais demandas que os serviços da Rede Socioassistencial passaram a acompanhar e/ou referenciar, bem como os maiores demandadores/provocadores da articulação da rede. Os quais estão dispostos no quadro a seguir.

**QUADRO 09: Principais demandas e demandadores das intervenções dos serviços socioassistenciais (2019).**

	PAIF	PAEFI	CASA LAR	BENEFÍCIOS EVENTUAIS
<b>D E M A N D A</b>	A gente tem a demanda espontânea, muito forte em relação a idoso, né? E na maioria dos casos é trazer a situação do idoso que tá sofrendo algum tipo de...[...] negligência. Então isso é uma demanda espontânea, não de encaminhamento.	Idoso, criança e mulher. [...] uma coisa que eu tenho identificado ali nas demandas de média, é a demanda explícita e a implícita que é muito forte [...] são demandas que veio por uma criança, mas na verdade tava implícito uma violência contra a mulher, uma questão de saúde.	Tem... nosso maior público são crianças e adolescentes vítimas de negligência geralmente, né?	A nossa maior demanda dentro dos benefícios eventuais, ainda é a cesta básica.
	Problema de condição financeira.	{Medidas Socioeducativas}: tem de briga na escola, tem de furto, tem de briga no ônibus, tem porte de drogas, então varia assim.		
<b>D E M A N D A D O R</b>	[...] o conselho tutelar é o nosso campeão de denúncias... de encaminhamentos. [...] {E} através das agentes de saúde. [...] Serviço Especializado de Atendimento Multidisciplinar (SAMI) {Educação}.	[...]: assim, como eu tô a pouco tempo, o que que eu percebo ali que vem umas questões do judiciário... é, o que mais vem é do judiciário, que aparece ali... algumas coisas que foram situações do conselho tutelar, acho que alguma coisa veio da básica...[...].		Desde o momento que eu estou lá, o conselho tutelar, né, eles mandam referência, (incompreensível), quando verifica que uma família, no todo ela tá precisando também de uma cesta básica nesse momento, né?

Fonte: Elaboração própria, a partir das informações coletadas no Grupo Focal 01, 2019.

Pelas informações obtidas, percebe-se a relevância de demandas com caráter de negligência, sendo esta uma demanda que aparece tanto na PSB, quanto na PSEAC, destacando é claro, a disparidade entre a complexidade da negligência produzida em um nível e ao outro. Identifica-se a presença, e marca histórica da Assistência Social no país, das intervenções relativas a vulnerabilidade socioeconômica, com destaque para concessão de Benefício Eventual de cesta básica. A partir da identificação das demandas

e principais demandadores o processo de trabalho é organizado conforme os itens que seguem.

➤ Mudança de nível de proteção

Quando necessita à mudança de um nível de proteção para outro o processo é realizado de forma gradual.

[...] a gente faz uma transição. [...] quando eu e a x<sup>55</sup> a gente identificou que a gente precisava encaminhar ela pra média, a gente fez o encaminhamento, mas essa questão do desligamento é gradual (Grupo Focal 01, 2019).

[...] acontece assim, por exemplo, há famílias que já estão no atendimento da média complexidade, mas daí às vezes elas vem aqui, né, é uma coisa, a gente acolhe né [...] a gente nunca diz assim, ah... a gente sempre se deixa, mas qual que é a dúvida? Podes vir falar com a gente não tem problema, mas assim, o atendimento daquela situação tem que ser lá com aquela equipe. Por causa de (determinação) judiciária, encaminhamento do conselho tutelar. Então aí a gente só... claro, a gente não vai ficar intervindo na família até porque a gente não pode prejudicar o vínculo também, né (Grupo Focal 01, 2019).

A forma gradual de transição de um nível de proteção para outro, caracteriza o compromisso ético com os usuários da política. Ao indicar a responsabilidade com o vínculo estabelecido na intervenção, permite um processo de mudança pautado “[...] no reconhecimento dos direitos dos cidadãos e exigem a lógica da cidadania. Ganham primazia as dimensões ética, estética e comunicativa” (CARVALHO, 2003, p.05).

Todo o processo é institucionalizado pelo profissional que está executando o serviço, não existe nada pré-estabelecido ou planejado, contrário do que pode-se identificar nas análises dos documentos que encontram-se no capítulo terceiro, que orienta para organização e planejamento do cotidiano profissional ou das equipes de referência. Todavia, a situação poderia ser mais complexa, caso considerar municípios com maior número de serviços, programas, projetos e benefícios, ofertados tanto pela rede pública como privada. Tanto no âmbito técnico-operativo quanto na alçada dos Burocratas de Média Complexidade há ausência de planejamento, mas observa-se que os Burocratas de Nível de Rua no processo cotidiano de trabalho absorvem as demandas automaticamente e realizam o processo de implementação (organização, construção de trânsitos entre um serviço ao outro, comunicação, etc.), entretanto algumas decisões necessitam de mediações que devem ser pactuadas à nível hierárquico maior.

---

<sup>55</sup> Subtração de identificação de profissional.

A formalização de fluxos, procedimentos padrões de trabalho, podem facilitar a continuidade da implementação com qualidade das políticas sociais, pois na contemporaneidade vivencia-se um processo de precarização, terceirização de trabalhadores no campo das políticas sociais, ocorrendo uma rotatividade de profissionais que executam os serviços. Adensa-se aqui, a problemática que causa aos usuários que acessam os serviços, que acabam tendo dificuldades para compreender o funcionamento da política, pois estão suscetíveis a alternância de profissionais e forma com que cada Burocrata de Nível de Rua implementa as políticas sociais.

À Articulação da Rede Socioassistencial localizada no processo de contrareferência são realizados através do encaminhamento, operacionalizado no cotidiano profissional da seguintes formas:

E-mail, ou... geralmente documento mesmo (Grupo Focal 01, 2019).

[...] entre nós, como a gente tá no mesmo prédio, a gente vai conversando um com o outro (Grupo Focal 01, 2019).

A gente ainda faz, por telefone, algumas situações (Grupo Focal 01, 2019).

Com a x<sup>56</sup> (conforme ela tá) na saúde, por exemplo, acaba que... acaba já falando do Benefício Eventual então fica... é uma coisa meio orgânica assim eu acho (Grupo Focal 01, 2019).

A forma de Articular a Rede Socioassistencial, levando em consideração que o espaço físico onde estão ofertados os serviços é localizado no mesmo prédio, - com exceção do Serviço de Acolhimento Institucional Casa Lar -, permite que as situações que demandam articulações sejam realizadas de forma mais “orgânica”, entretanto, alerta-se para possibilidade de perda de informações relativas as ações realizadas e intervenções personificadas em indivíduos isolados. A organização utilizada entre os profissionais combina “autonomia e interdependência - solicita (exige) uma ágil e competente circulação de informações [...], {em relação a} suas demandas e oportunidades” (CARVALHO, 2003, p.05).

A circulação de informações, a partir de um contato direto ou por telefone, facilita e agiliza, mas deve-se ter cautela (competência na circulação de informações) quando opta-se por este trânsito – que permite uma maior mobilização da ponta que recebe a demanda-, contudo ao fazê-lo, buscar também formalizar o pedido ou encaminhamento da demanda. Pontua-se que não foi questionado se ao realizar o contato direto e/ou por

---

<sup>56</sup> Subtração de identificação de profissional.

telefone existe a formalização do processo, então pode ser que os profissionais realizem, mas a experiência profissional da pesquisadora permite confirmar que esta é uma prática comum utilizada pelas equipes de referência dos serviços, conseqüentemente, relevantes informações diluem-se no tempo de trabalho.

Adensa-se o debate da formalização de intervenções, o fato que os Burocratas de Nível de Rua não possuem ferramentas específicas para acompanhar a efetividade do encaminhamento - trânsito da demanda -, mas utilizam-se como estratégia as próprias reuniões da rede.

{existe instrumento de acompanhamento?} Não... teoricamente não, mas, nas discussões de rede e tal, existe esse propósito, que não é simplesmente ah encaminhei a família pra outro serviço e deu. Mas... é o que acontece, encaminhou deu... mas a gente tem... discutido e conversado sobre isso, no sentido assim de ver né, tanto é que foi acordado falado né nessa direção de dar o prazo né... O prazo né, pra, de responder a referência... Concebi a referência e tenho vinte dias pra informar, aquela equipe é... do que foi tomado de providência em relação àquela situação... ou se ficou em demanda reprimida né [...]. A gente quando encaminha, assim (incompreensível) que a gente vai fazer, daí a gente coloca né, a gente faz um relatório essa situação tem que ir pra um outro nível de proteção, e a gente explica né (Grupo Focal 01, 2019).

As reuniões seriam a forma de acompanhamento da contrareferência, mas destarte, segundo relato anterior, são elencadas algumas situações para estudo de caso, então há uma probabilidade de nem todas as situações contrareferenciadas serem matéria de estudo, entretanto os atores da rede edificam uma reflexão de construção de instrumento, onde a ponta que Articula a Rede Socioassistencial tenha retorno da extremidade que mobilizou.

➤ Relação com usuário ao mudar de nível de proteção

Neste interim da contrareferência, tem-se um dos sujeitos mais importantes dentro do processo, o usuário que transita pela rede e, nesse sentido, questionou-se como são orientadas as famílias e indivíduos quando há a necessidade de mudança de um nível de proteção para o outro, e/ou de serviço para outro.

[...] que vai ser uma outra equipe que vai atender, mas sempre a gente se deixa né a... a disposição, mas no sentido assim ó, a partir de agora é com eles lá, e aí a... que a gente vai fazer o encaminhamento eles não levam, não são eles que levam o encaminhamento, é a gente que leva pra equipe, e aí a equipe que vai receber, que vai ver qual é o melhor momento, que daí vai utilizar né, que vai chamar, se vai marcar horário né, e a gente não... [...] a partir do momento que a gente faz o

encaminhamento a equipe de lá vai ter autonomia (Grupo Focal 01, 2019).

Mesmo com o processo gradual de desligamento e orientação sobre o processo de intervenção que necessita da mudança de serviço para o acompanhamento é identificado pelos profissionais que há uma dificuldade para os usuários compreenderem o que de fato motivou a troca, pois é um processo que demanda o reconhecimento do contexto de violação de direitos sociais.

Até eles identificar que realmente aquilo que eles vivenciam é violência. Violência naturalizada nas relações (Grupo Focal 01, 2019).

Minayo e Souza (1998) informam que a violência social que grupos vulnerabilizados vivenciam demonstra o caráter das estruturas de dominação que o sistema capitalista opera, sendo uma expressão de manutenção de privilégios de uma pequena parcela que detém o poder (meios de produção), numa relação, onde mantém-se o processo de alienação dos indivíduos perante as violências que diariamente são submetidas. Portanto, a dificuldade em identificar a violação de direitos do núcleo familiar/indivíduo, tem o aspecto naturalizador resultante de um modelo societário que extrapola o público e adentra as relações privadas. Sendo de extrema relevância às equipes que atuam diretamente com públicos que encontram-se em situação de violação de direitos, violência, a compreensão dos aspectos econômicos, políticos e culturais que estruturam a sociedade, prevenindo desse modo, intervenções com caráter responsabilizador e culpabilizador de famílias e indivíduos.

Além de todo contexto de violência, da necessidade de mudança de nível de proteção, o público-alvo da Política de Assistência Social acaba sendo as camadas subalternizadas, com pouco ou nenhum acesso à educação, à informação e fragilizados diante de toda desigualdade que vivenciam. Situações que provocam e devem mobilizar Burocratas de Nível de Rua e de Médio Escalão à construir trânsitos claros e resolutivos para a população que acessam os serviços. Organizar fluxos de atendimentos para situações que necessitam perpassar entre diferentes serviços se faz necessário estabelecer qual a função de cada serviço, quais as situações atendidas, porque demanda mudança de nível de proteção, e trabalhar de forma socioeducativa com os usuários sobre a forma de organização do SUAS no território, situação que facilita à compreensão dos próximos passos do atendimento, bem como é uma forma de fortalecer essa política como direito.

Salienta-se que esse é um processo em andamento, devido à recente implementação da Equipe de Referência de Média Complexidade. O transito entre PSB



e PSEAC, até então existente, resultava em algo extremo, dificultando até uma aproximação de intervenções. Agora, como já iniciado, os processos de trabalho devem direcionar-se para a relação entre todos os níveis de proteção.

➤ Profissional responsável pela Articulação da Rede Socioassistencial

Partindo da história da Assistência Social no Brasil, e tendo as referências as experiências das pioneiras assistentes sociais e as suas intervenções, surgiu a seguinte curiosidade: quando a equipe de referência identifica a demanda e observa a necessidade de articular outros serviços, há algum profissional que tem maior preponderância ou assume maior responsabilidade na articulação da rede?

[...] acho que é igual que é a atribuição é igual pra todos quando a gente faz a referência depende de quem tá ali fazendo ah vamos fazer referência? Vamos... entrou num acordo é isso faz a referência os dois assinam né as duas assinam né e encaminham (Grupo Focal 01, 2019).

É importante receber a confirmação de que a Articulação da Rede Socioassistencial é compartilhada entre os membros da equipe de referência, que o espaço da Política de Assistência Social em Taió permite a desconstrução histórica da política centrada na intervenção do profissional assistente social. Ademais salienta-se que a informação é fornecida pela Burocrata de Nível de Rua que era prioritariamente uma das únicas responsáveis pela intervenção.

➤ Aspectos imprescindíveis para a intervenção e Articulação da Rede Socioassistencial

Outro campo de análise diz respeito aos elementos que os Burocratas de Nível de Rua identificam como imprescindível para realizar a Articulação da Rede Socioassistencial, e esses elencaram algumas categorias.

**FIGURA 05: Elementos para Articulação em Rede – 2019.**



Fonte: Elaboração própria realizada com base nas informações do Grupo Focal 01, 2019.

Dentre os elementos levantados, permite identificar-se que através do processo de organização, mobilização, esforços de energia (persistência, motivação e coragem), identificam os objetivos comuns (entendimento) que resulta na ação conjunta a ser alcançada – Articulação da Rede Socioassistencial – mobilizados a partir do compromisso comum (usuários). Portanto, a rede “se constitui em um veículo socialmente construído que tem como propósito a ação para mobilização de energias e esforços individuais e coletivos” (O’TOOLE et al. 1999, *apud* FREY, 2008, p.10), a partir de objetivos comuns “que podem ser sociais, de produção ou de manutenção, mas necessitam de ação coletiva para que sejam alcançados” (FREY, 2008, p.10).

Ao realizar o trabalho em rede os Burocratas de Nível de Rua constituem um dos principais atores, pois é de sua prática e capacidade de comprometer-se com esse novo processo que despende a eficácia (JUNQUEIRA, 1998). E essa capacidade para alcance da eficácia concentra-se na discricionariedade exercida pelos profissionais - “[...] resultado da interação que exercem entre seus próprios valores, valores de outros atores envolvidos, os procedimentos, restrições, estruturas, incentivos, encorajamentos e proibições” (LOTTA, 2010, p.04). A presença dos valores intrínsecos contidos na discricionariedade que faz relação entre sua responsabilidade enquanto Estado e o desencontro com outros atores da rede que apresentam uma divergência na forma de ver e responsabilizar-se enquanto operacionalizador do Estado.

[...] o Estado sou eu [...] ele é um Estado, então tem um papel, com a forma de olhar essas famílias, tem uma responsabilidade, então... essa

forma como... as famílias, os sujeitos são olhados dessa rede, sabe é... tem uns atravessamentos que isso eu vejo... [...] então eu tenho uma compreensão, de volta ao papel enquanto operadora do Estado aqui, e diverge do entendimento de outras pessoas da rede (Grupo Focal 01, 2019).

O Estado torna-se concreto para a maioria dos cidadãos por meio dos funcionários, porque são das mãos desses profissionais que as ações de governo chegam até a população. O processo de divergência apontado, perpassa pela discricionariedade de cada Burocrata de Nível de Rua e seu poder discricionário de direcionar, fornecer, implementar ações e políticas. O poder discricionário é construído a partir de valores pessoais, projetos de vida, cultura organizacional, princípios éticos profissionais que cada ator envolvido têm. As dificuldades começam quando percebe-se que o poder discricionário entra em desconexão, ou são incompatíveis entre si, e demanda processo de mobilização, negociação, estabelecimento de parcerias com o intuito de fortalecer o direcionamento para o patamar dos Direitos e Cidadania, cumprindo com a responsabilidade de operadores do Estado conforme informado no Grupo Focal 01 (OLIVEIRA, 2012).

➤ Dificuldades e potencialidades no processo de implementação e Articulação da Rede Socioassistencial

Ao realizar o processo de implementação de um trabalho em rede<sup>57</sup> sempre encontra-se dificuldades e potencialidades que implicam na construção, desse modo solicitou-se informações acerca desses dois aspectos, e ambas concentram-se no patamar das relações pessoais (tanto positivo quanto negativo). Scherer-Warren (2006) considera determinante o aspecto relacional quando a proposta é um trabalho em rede, devido a multiplicidade de atores envolvidos se relacionando. O espaço de relacionamento é construído por uma relação antagônica, onde há possibilidades de construção recíprocas de solidariedade, compartilhamento, cooperação e, na outra esfera, é factível à conflitos, ao estabelecimento de poder e interesses diferenciados.

---

<sup>57</sup> Ao elencar algumas situações pertinentes os Sujeitos da pesquisa levam em conta tanto o processo de construção da Rede Socioassistencial quanto a Intersetorial.

**QUADRO 10: Dificuldades e potencialidades – 2019.**

<b>DIFICULDADES</b>	<b>POTENCIALIDADES</b>
Entendimento	Abertura que eu acho que é um ponto positivo
Ainda tem né, tem muito assim, muitos profissionais têm essa dificuldade né, o lado pessoal	A gente tem muita coisa ainda que a gente não sabe, que teria que estar fazendo e não está, mas a gente tá caminhando pra lá. Então a gente já começou a trilhar esse caminho. Começou a fazer a estrada
A gente sabe que da própria Rede Socioassistencial tem pessoas que acham a... questão das reuniões perda de tempo	A motivação pra tu continuar, pra tu não parar
Parece que a gente tá falando línguas diferentes	

Fonte: Informações extraídas do Grupo Focal, 2019.

A relação antagônica existente na operacionalização em rede que Scherer-Warren (2006) identifica, também é encontrada nas falas dos profissionais implementadores do município de Taió, sendo um espaço dinamicamente em construção, interação e transformação. A relação com outros profissionais, por mais complexa, permite o estabelecimento de posicionamentos realizados através da fala, que reflete identidades e elementos, que repercutem na construção da política e determinam a direção que será dada à implementação. E mesmo encontrando dificuldades na comunicação, foi possível identificar no grupo focal pontos positivos determinantes - abertura para diálogo - e quando isso ocorre permite-se empregar posicionamentos que vão em direção a construção da política social que garanta a cidadania (LOTTA, 2010). Para construir um trabalho em rede eficiente é importante que exista circulação de informações, com a *abertura* para o diálogo permanente, capacidade para rever processos e fluxos de trabalho, compromisso com o fazer coletivo e postura de cooperação individual e institucional com a superação de vaidades (BRASIL, 2011).

➤ Integralidade da Proteção Socioassistencial

A proposta de implementação de uma Rede Socioassistencial Articulada a partir da PNAS (2004) busca justamente romper com a fragmentação histórica dentro da área da Assistência Social, e quando visualizada a partir da totalidade da intervenção, tem-se a lógica de uma intervenção que busque a integralidade na assistência social, assim, ao levantar esse debate no Grupo Focal 01 os profissionais apontam para a necessidade de afinamento e melhores conexões.

A gente precisa assim, pensar... a gente ainda é (afastado) do serviço de acolhimento. É, o serviço de acolhimento não... como eu e a x<sup>58</sup> já trabalhamos lá já temos a experiência de ter passado pelo acolhimento, a gente entende assim de certa forma, porque a gente já vivenciou isso, a gente entende o porquê dessa... desse casulo. [...] mas eu vejo que também precisa ser trabalhado isso, sabe? (Grupo Focal 01, 2019).

E eu {penso} a questão dos Benefícios Eventuais, que também estão desvinculados do serviço... tá fragmentado (Grupo Focal 01, 2019).

Na primeira situação - serviço de acolhimento -, entende-se quando o foco do serviço está, primordialmente, direcionado à reintegração familiar e comunitária, é imprescindível que todas as pontas da rede estejam articuladas, senão a destituição do Poder Familiar prevalecerá, devido a totalidade das demandas apresentadas em um núcleo familiar que foi direcionada a medida protetiva. Ademais, quando relaciona-se que a principal demanda de acolhimento é negligência, mesmo essa sendo considerada severa, tem-se uma materialidade de intervenção mais factível para retorno da criança e adolescente à família de origem ou extensa, com todas as prerrogativas estabelecidas no Plano de Atendimento Individual. Contudo, considera-se que a implementação da Equipe de Referência de Média Complexidade, impactará na lacuna até então existente de um nível de proteção ao outro, estabelecendo-se um gargalo, que poderá filtrar situações que atualmente demandem o afastamento familiar e comunitário.

Segundo Junqueira (2000) a análise dos problemas na contemporaneidade não pode ser entendida isoladamente, precisam ser compreendidos sistemicamente, pois são interligados e interdependentes. Situação que pode ser identificada, por exemplo: a família ou indivíduo ao ser encaminhado à concessão de Benefícios Eventuais – vulnerabilidade socioeconômica -, automaticamente, necessitam ser contrareferenciadas à serviços correspondentes, e definido um plano de ação em conjunto, pois são demandas interligadas e ao mesmo tempo interdependentes. Outro serviço que está totalmente afastado da Rede Socioassistencial do município, mas compõe-na, é a ILPI, realizada através de convênios e localizada fora do território de Taió, situação que ao não ser articulado dentro da Rede Socioassistencial, pode reafirmar a lógica histórica da institucionalização de idosos perpetuada nos antigos asilos.

No decorrer da análise, se faz necessário pontuar, no nível da implementação que os Burocratas de Nível de Rua, principalmente os assistentes sociais, perpassaram seu

---

<sup>58</sup> Subtração de identificação de Profissional.

exercício profissional<sup>59</sup>, pelas três dimensões do processo técnico-operativo (LIMA; MIOTO, 2009; MIOTO; NOGUEIRA, 2009) já abordadas anteriormente, mas destaque-se a dimensão do planejamento e gestão, embora muitos profissionais (referência é do exercício profissional assistente social) entendem que essa dimensão é executada somente pelos profissionais que estão na gestão. Por vezes a dimensão do planejamento e gestão fica submerso à burocracia e exigências institucionais. Contudo, elaborar o projeto de trabalho como estratégia profissional é preciso fugir das improvisações, é imperioso planejar o trabalho, dar-lhe sentido teleológico o qual deve ser escrito para que ele possa ser acompanhado, avaliado e entendido (COUTO, 2009).

Os dados produzidos e sistematizados diariamente, que compõem a dimensão de gestão e planejamento, escoam-se, perdem-se e/ou respondem a necessidade estatal, em vez de serem utilizados para planejar o projeto de trabalho - o técnico-operativo do cotidiano, ou direcioná-los para o lócus investigativo. É possível observar que durante toda a análise o resultado observa-se as três dimensões sendo articuladas, mas não identifica-se a sistematização e planejamento. Todo o processo fica localizado somente na esfera mental de cada indivíduo, e cada um projeta seu exercício profissional, sem formalização, o que posteriormente torna-se uma etapa difícil para avaliar, pois não se tem claro o que almejava-se alcançar, embora aqui atinja-se a implementação da Rede Socioassistencial - um resultado exitoso.

As três dimensões do processo técnico-operativo ao serem analisados na sua totalidade, demonstram-se interligadas, retroalimentam-se, formando um ciclo da intervenção profissional. As demandas atendidas na dimensão sócio-educativa, ao serem transformadas em dados, localizam-se na gestão e planejamento, e dessa dimensão pode ser planejado e transformado em frentes de trabalho profissional: no horizonte a dimensão político organizativo; no direcionando da dimensão sócio-educativa; consequentemente a implementando da política social.

No trabalho de implementação da Articulação da Rede Socioassistencial conseguiu-se visualizar o papel da discricionariedade dos Burocratas de Nível de Rua que resultam num novo ordenamento para a Política de Assistência Social de Taió. Entretanto, alguns pontos são importantes a serem levantados no que diz respeito a efetividade da

---

<sup>59</sup> Aqui a análise direcionou-se para o campo do Serviço Social, devido as autoras (LIMA; MIOTO, 2009; MIOTO; NOGUEIRA, 2009) realizam uma leitura do exercício profissional do assistente social, mas as profissões podem encontrar semelhanças e se localizarem dentro da análise, conforme a matéria de trabalho.

Articulação da Rede Socioassistencial pois observa-se que ocorre um movimento para construção desta Articulação de forma verbal, mas operacional ainda identifica-se implementação segmentada, como pode ser identificada nos Benefícios Eventuais e Serviço Casa Lar e ILPI.

Essas construções de fato são complexas e requerem a desconstrução da segmentação da Proteção Socioassistencial, tendo como próprio exemplo a mudança na intervenção do assistente social dentro da área da Política de Assistência Social, o qual deixa de ser realizado por um agente único e efetivada por diferentes especialidades. O processo a ser alcançado é direcionar-se para a abertura entre serviços/equipes de referência, avançando na conexão articulada da rede, e assim, ter como horizonte à integralidade da proteção social. Contudo, a situação não é característica do município lócus de pesquisa, mas sim da grande maioria de municípios que a pesquisadora tem conhecimento, mas ressalta-se que Taió está um passo à frente, e como os próprios Burocratas de Nível de Rua colocaram - *o caminho foi aberto* - e com a discricionariedade de cada agente será trilhado, e adensa-se a caminhada a chegada de novos Burocratas de Nível de Rua, que provavelmente, terão diferentes e importantes experiências à serem compartilhadas.

#### *4.2.3 Implementação da Rede Intersetorial*

Conforme Tumelero (2018) identificou, a intersectorialidade no âmbito da Política de Assistência é complexa e acaba sendo utilizada de diferentes formas e funções. E aqui nesta pesquisa, como já indicado, utilizou-se a Intersetorialidade na perspectiva da relação com diferentes políticas setoriais. Ao realizar a análise dos resultados parece que os Burocratas de Nível de Rua partem da mesma constatação, primeiro realizam a implementação da Rede Socioassistencial (apresentado no item anterior) e na sequência à Rede Intersetorial, disposto neste item.

No Quadro 09, disponível na página 156, consta as demandas e maiores demandadores da Articulação da Rede Socioassistencial, e nesse identificou-se que algumas intervenções solicitadas vêm de fora do SUAS, com destaque ao Conselho Tutelar como maior demandador/articulador de todos os níveis de Proteção. O Sistema de Justiça, como demandante de intervenções da PSEMC, PSEAC. A PSBA, é articulada principalmente pelos agentes de saúde e Sistema de Educação, caracterizando-se deste

modo, a prevalência de Burocratas de Nível de Rua externos como demandantes da mobilização da Articulação da Rede Socioassistencial.

Ao identificar esse processo os Burocratas de Nível de Rua da Política de Assistência Social de Taió chegam à conclusão que as intervenções realizadas junto às famílias e indivíduos acompanhados requerem intervenções que ultrapassem o sistema e/ou somente o trabalho da Rede Socioassistencial não daria conta das expressões das questões sociais. Assim, nas reuniões entre os agentes da Rede Socioassistencial, ao realizarem estudos de caso identificam a necessidade de iniciar o processo de implementação da Rede Intersetorial, conforme pode ser observado pelos dados de campo:

{a implementação surge:}[...] da própria demanda que a gente sentia necessidade, dos assuntos que a gente trazia nas reuniões da Rede Socioassistencial, que a gente sentia necessidade de ter um profissional da educação, porque as famílias, que a gente tava discutindo aqui, estão lá dentro da escola, né? Qual o relacionamento dessa família com a escola desse aluno, a própria Secretaria de Saúde, de ter a saúde junto porque também tá no âmbito de atendimento deles. Então, foi disso que foi surgindo. A gente percebeu que aquele movimento tinha que ser maior. Tinha que ter a contribuição dos outros atores (Grupo Focal 01, 2019).

O poder discricionário dos agentes associados aos indicativos regulamentários foram imprescindíveis para que iniciasse a implementação e operacionalização da Rede Intersetorial, moldando-se a partir da realidade do território, através de um movimento de identificação da problemática existente e a necessidade da contribuição de diversos atores “que se mobilizam em torno de temas que afetam o dia-a-dia, reforçando a colaboração e a solidariedade como instrumentos eficazes para a ação e a experimentação de novas formas de resolução de problemas” (JACOBI, 2000, p.133).

Os Burocratas de Nível de Rua ao implementaram a Rede Intersetorial utilizaram da relativa autonomia e poder discricionário, pois os profissionais poderiam ficar somente com as intervenções em âmbito interno, onde a complexidade apresenta-se em um nível menor, com número de atores envolvidos inferior e estão todos ligados a mesma matéria de intervenção. Contudo, ficariam em articulações isoladas, onde cada equipe de referência, ou cada profissional teria um direcionamento para articular e encaminhar as demandas para diferentes políticas. Mas, movidos pelos resultados da Rede Socioassistencial, os Burocratas de Nível de Rua, direcionam-se à implementação de qualidade da Política de Assistência Social e orientados pela perspectiva de intervenções que perpassem a totalidade das expressões da questão social, pois



[...] a estrutura segmentada dos governos, em saberes e conhecimentos setorializados e especializados, tem efeitos sobre os usuários dos serviços públicos, os quais não são percebidos como integrantes de uma realidade de múltiplas determinações que também inclui aspectos subjetivos. Muito frequentemente os usuários dos serviços públicos são qualificados pelas suas necessidades e vulnerabilidades objetivas, apreendidas de modo fragmentado por saberes disciplinares, não tendo respeitada sua dimensão de sujeito humano/social [...] (TUMELERO, 2018, p.217).

Na busca contrária, de aproximação entre os saberes e diferentes políticas, tendo como pressuposto o sujeito na sua integralidade, os Burocratas de Nível de Rua utilizaram-se da perspectivas para solução de dada problemática de uma intervenção que propôs-se a inter-relação entre políticas, embora seja um processo extremamente complexo (JUNQUEIRA, 1998), devido a necessidade constante de desenvolvimento de “parcerias que ganham imensa importância nesse modo de pensar e realizar a ação social pública” (CARVALHO, 2003, p.03). Essas parcerias que Carvalho (2003) destaca são encontradas nos dados:

[..] a partir dessas reuniões que... elas acontecem normalmente mensal, né? A gente, né, vê todas as políticas do município, vem a participação do judiciário. [...] cada setor pode trazer, explicar, porque nem todo mundo sabe. Ah, mas o que o CRAS faz? Que que o NASF faz? Que que é o serviço de acolhimento? Que que é a média complexidade? Então nessas... essas reuniões acaba que tem aquele momento onde os seus setores falam, né? Ah, então em que momento que a escola vai encaminhar pra saúde? Né, em que momento que a escola vai encaminhar para o CRAS, né? Vai encaminhar pra média complexidade, enfim, ou em que situações chama-se o conselho tutelar? Porque existe muito uma polêmica (Grupo Focal 01, 2019).

Percebe-se no relato as diferenças de saberes, mas de outra forma, ocorre a busca pelo complemento do conhecimento de cada autor sobre sua matéria de intervenção, através do diálogo, construindo pontes relacionais pessoais e institucionais – de um serviço com o outro, ou de uma política com a outra -, resultando no produto da sustentabilidade e legitimidade da política através da Rede Intersetorial. As polêmicas, os conflitos são elementos que compõem e fazem parte do processo complexo de implementar redes de trabalhos, pois abarcam diferentes atores de distintas políticas, mas as fragilidades podem ser amenizadas a partir da construções de estratégias, estabelecimento de parcerias, “cooperação e da participação conjunta [...], acrescentando conhecimentos, redefinindo focos” (CARVALHO, 2003, p.03). Pois, somente a articulação de diferentes potencializa o desempenho das políticas sociais e tira do

isolamento cada segmento e assegura uma intervenção agregadora, totalizante, incluyente.

Quando a gente deixa de olhar só pro nosso quadrado e vê que, né, a gente pode ter outras possibilidades, porque sozinha a gente não vai dar conta de todo contexto. São várias políticas que vão atender (Grupo Focal 01, 2019).

Para Junqueira (1998, p.15) essa prática “é uma nova lógica para a gestão da cidade, buscando superar a fragmentação das políticas e considerar o cidadão na sua totalidade, nas suas necessidades individuais e coletivas”. Contudo, para que firmasse a nova reorganização de Gestão da Política de Assistência Social de Taió, proporcionada pela implementação da Rede Socioassistencial e Intersetorial, foi necessário que paralelamente, houvesse a mudança de comportamentos e cultura organizacional

[...] ainda a gente tá em construção, né? Porque não é todo mundo que quer, pois a gente fica muito tempo. A gente sempre diz. Às vezes a gente cria uns (ranços) de trabalho, que às vezes leva tempo pra gente poder entender realmente de fato e trabalhar na rede intersetorial (Grupo Focal 01, 2019).

A cultura organizacional fragmentada, caracterizada pela oferta de políticas sociais setoriais, é histórica na sociedade e romper com essa prática é o grande entrave e desafio que diversos estudos apontam ao abordarem como temáticas as redes de trabalho. Entretanto sobre essa seara Junqueira (1998) indica que a alternativa é obter o compromisso de atores distintos, mediante negociações, identificação de aliados, e sensibilização para a mudança. Mediante o compromisso dos Burocratas de Nível de Rua envolvidos na implementação da Rede Intersetorial, a sensibilização para mudanças, atualmente os profissionais buscam formalizar ferramentas de trabalho, conseqüentemente, legitimando-se pelo trabalho realizado por diferentes atores, de diferentes setores, exemplificado no diálogo entre os participantes do Grupo Focal.

A gente tem a referência e a contrarreferência que é usado na rede [...] e nas reuniões construiu o fluxograma (Grupo Focal 01, 2019).

[...] que isso já tava sendo pensado em articular, tá em pauta até de pensar em instituir de fato, né? Não tem resolução não tem nada. Ou através de resolução, de decreto, mas instituir a rede intersetorial. (Fazer criar um decreto) [...] Instituir a obrigatoriedade (Grupo Focal 01, 2019).

Do uso do fluxograma. [...] ela tem a legitimidade de acontecer, e a gente formaliza isso nos registros (Grupo Focal 01, 2019).

Inclusive a própria promotora nesses encontros até sugeriu, né? Inclusive nessa questão do (fluxograma) do atendimento pra criança e pro adolescente, que esse foi o que a gente conseguiu concluir, ela até falou (Grupo Focal 01, 2019).

Os trabalhadores definem o modo de operacionalização da rede no cotidiano, instituem documentos de encaminhamentos (referência e contrareferência) e iniciam o processo de reflexão sobre a importância de legalizá-lo, tornando desta forma um instrumental legal e potencializando a utilização por diferentes Burocratas de Nível de Rua.

Pela indicação de um dos atores da rede os demais foram mobilizados nas reuniões para a construção de fluxo de atendimento para crianças vítimas de violência, o qual encontra-se disponível no *Anexo A*. A apropriação do conhecimento empírico das demandas no território de Taió, permitiu a construção de fluxo de atendimento, especificamente para problemática reconhecida, mas que perpassa por toda a Rede Intersetorial. As redes surgem como uma linguagem de vínculos, das relações sociais entre organizações que interagem mediadas por atores sociais que buscam de maneira interativa, apropriar-se do conhecimento dos problemas sociais e da sua solução (JUNQUEIRA, 2009). Além dos documentos de referência e contrareferência, fluxo de atendimento, a Rede Intersetorial promoveu as seguintes ações:

- Teatro para prevenção da exploração sexual infanto-juvenil/teatro para divulgação da Rede Intersetorial:

[..] a gente faz divulgação nas escolas. Era meio que paralelo assim, daí tinha momento que era divulgação através de teatro para a questão da exploração sexual infanto-juvenil e tinha o teatro pra divulgação da rede intersetorial. A gente fez isso nas escolas ano passado. Aí tínhamos (umas estrelinhas) (Grupo Focal 01, 2019).

A gente pensou em estabelecer algo que remetesse ao trabalho da rede, de criar uma confiança em torno do nome da rede. Aí a gente teve... buscou uma ideia de fora, né, que outra pessoa comentou com a gente, de saber (se a) estrelinha. Então as pessoas que têm a estrelinha são pessoas da rede, são pessoas em quem eu posso confiar (Grupo Focal 01, 2019).

O adulto de confiança (Grupo Focal 01 - informação verbal, 2019).

O adulto de confiança. E aí o teatro trazia isso, né? A estrelinha que ajudava as crianças. Então naquele momento assim, foi um tempo que a gente conseguiu fazer um pouco dessa divulgação da rede, né? [...] às vezes o professor da sala de aula é o adulto de confiança daquela criança. Então se aquela criança traz alguma situação, como esse professor vai proceder dali pra frente, sabe? Nesse sentido, de fazer eles entenderem que tu tem uma responsabilidade sobre isso, daí o que que eu faço com aquilo? (Grupo Focal 01, 2019).

A capacidade dos profissionais em interagirem, associados a habilidade de escolherem instrumentalmente quais as intervenções a serem realizadas, apropriados do

conhecimento da realidade territorial, conforme identifica-se nos relatos acima, foram transformadas em três frentes de trabalho: a) atividade de prevenção da exploração infanto-juvenil (foco principal de intervenção); b) divulgação do trabalho da Rede Intersetorial, construindo bases de legitimação (foco secundário da intervenção); c) mobilização dos demais Burocratas de Nível de Rua (que não compõe diretamente a rede) à adesão, compromisso e responsabilidade (adulto de confiança) à vítima da exploração infantil (foco terciário de intervenção).

Sobre a interação presente na intervenção da rede segundo Lotta (2018, p.156), “pressupõe o entendimento de que regras e regularidades estão presentes na interação, em contextos particulares, considerando que estes contextos limitam (ou moldam) os tipos de práticas que podem ser articulados”. No contexto da Rede Intersetorial, a interação foi utilizada para articular, mobilizar, mediar, contando com a capacidade, habilidade de estímulos determinadas pelo poder discricionário dos Burocratas de Nível de Rua da Rede Intersetorial.

Além das experiências exitosas apresentadas, os profissionais relatam que realizaram outra atividade semelhante, mas com a temática do uso de substâncias ilícitas. A motivação pode ser visualizada pelas informações coletadas

[...] a proposta para esse ano construir um fluxo de atendimento ao idoso vítima de violência. E aí há uma outra proposta na rede também pra gente começar a trabalhar a questão da violência contra a mulher. Então são articulações que a gente vai, que surgem das demandas da rede e que a gente vai procurando focar durante o ano. No ano passado a gente colocou criança e adolescente, e aí esse ano a gente quer mudar um pouco o foco pra idoso e mulher (Grupo Focal 01, 2019).

As direções a serem tomadas já estão desenhadas, posteriormente, pelo que entende-se, serão implementadas, tendo como foco o trabalho preventivo as maiores demandas de atendimento dos serviços, situação que referenda, a absorção do conhecimento dos problemas do território e o direcionamento de soluções. Outro dado relevante, é que em nenhum momento na aplicação do grupo focal e transcrição dos áudios, identificou-se o papel de um coordenador, apresenta-se uma construção horizontal entre os atores da rede. Todavia, tem-se a Política de Assistência Social através dos Burocratas de Nível de Rua os percursos da implementação das redes. Acrescenta-se que o financiamento das ações da Rede Intersetorial é realizado pela Secretaria de Assistência Social.

Tudo custeado com recursos da assistência (Grupo Focal 01, 2019).  
Porque as outras políticas não entendem que é delas (Grupo Focal 01, 2019).

A partir de seus agentes, a Política de Assistência Social, é a implementadora da Rede Intersetorial, resultante de uma demanda identificada ao implementar a Rede Socioassistencial. Contudo, o processo possui a adesão dos Burocratas de Nível de Rua de diferentes setores, mas necessita a mobilização e comprometimento político dos Burocratas de Médio Escalão. Os Burocratas de Médio Escalão pouco aprecem nas etapas de implementação das redes, mas são responsáveis por conectar diferentes fases das políticas, e desempenham um papel importante, muitas vezes invisível, na obtenção de resultados e são fundamentais para a compreensão de como a administração pública funciona (CAVALCANTE, LOTTA, YAMADA, 2018). Para adesão de outros setores na corresponsabilidade da Rede Intersetorial, exigirá o desempenho dos Burocratas de Médio Escalão.

No processo de construção do estudo, que se iniciou com a aplicação do instrumento de pesquisa<sup>60</sup>, os Burocratas de Médio Escalão, praticamente não apareceram. Ressalta-se que em uma passagem da análise um Burocrata de Nível de Rua informa o empreendimento da gestão para conseguir aprovar mais uma vaga para o cargo de assistente social. Por mais que não se têm as evidências concretas no processo de implementação das Redes Socioassistenciais e Intersetorial da Burocracia de Médio Escalão, o papel desempenhado fica subjacente, situação que a pesquisadora identifica nos quesitos de respeito a autonomia das equipes de referência, na direção a ser dada ao trabalho das redes, autorização de financiamento para custear as ações da Rede Intersetorial, bem como autorização para aplicação desta pesquisa.

Na análise documental os formuladores da política orientam para os Burocratas de Médio Escalão os principais responsáveis para institucionalização das redes, embora quando visualizado a nível de implementação, observa-se a implementação realizada pelos Burocratas Nível de Rua. O conhecimento técnico que os Burocratas de Nível de Rua detêm permite analisar o arcabouço legal, traduzi-los e implementá-los, efetivando as orientações dos formuladores da política a partir da realidade do seu território, situação

---

<sup>60</sup> No percurso metodológico apontara-se as dificuldades encontradas na aplicação do instrumento de coleta de dados aos burocratas de médio escalão, situação que prejudicou a análise sobre o papel exercido por esses profissionais. Considera-se que a experiência exitosa dos implementadores de nível de rua do município de Taió recebe influências (pequena ou grande escala) da burocracia de médio escalão. A própria literatura indica a lacuna existência de debates sobre a temática dos burocratas de médio escalão - “embora os pesquisadores venham estudando a burocracia há bastante tempo, os burocratas de médio escalão (BME) recebem menos atenção” (CAVALCANTE, LOTTA, YAMADA, 2018, p.14).

que às vezes torna-se mais complexa para os Burocratas de Médio Escalão, mas não isenta-os de posicionar-se e realizar as mediações necessárias. Ressalta-se que as Redes Socioassistencial e Intersetorial ocorrem, portanto, de forma contrária ao formulado, e caracteriza-se pelo modelo *bottom-up* - de baixo para cima -. Ou, onde a extremidade de linha de frente de fato colocam a ação em prática.

Outra situação identificada, diz respeito da falta de conhecimento dos Burocratas de Nível de Rua sobre a construção do PPA e LDO. Ficando claro a desconexão do nível de planejamento com a projeção e implementação das ações no cotidiano. A nível da Burocracia de Médio Escalão não foi possível apreender os dados.

Ademais, como não obteve-se elementos no âmbito da pesquisa com a equipe de Burocratas de Médio Escalão, não foi possível analisar se o processo de implementação da equipe de referência de Média Complexidade, da Rede Socioassistencial e Intersetorial, haviam sido planejadas no PPA, bem como avaliar quais ações planejadas foram alcançadas, e caso contrário, quais são os novos direcionamentos. Verifica-se uma lacuna entre a esfera do planejamento e a esfera de concretização das ações, instrumento de extrema relevância para implementação da política, bem como para estabelecer níveis de monitoramento e avaliação – vigilância socioassistencial.

Conclui-se a análise ressaltando a autonomia e o poder discricionário dos Burocratas de Nível de Rua na implementação da Política de Assistência Social do município de Taió, desde a etapa de estruturação organizacional até a implementação da intervenção em rede. O produto do trabalho que os profissionais têm em mãos é riquíssimo e de extrema relevância para abertura de novas frentes de trabalho. Pontua-se que se encontram algumas fragilidades (alinhamento na Articulação da Rede Socioassistencial, falta de recursos humanos, legalização da política municipal, comprometimento e cooperação de todos os atores envolvidos no processo, mudanças na cultura de trabalho institucional, etc.), os quais também são identificados pelo olhar aguçado da burocracia de Taió. Contudo o produto deixado é relevante, frente aos limites encontrados, pois é uma experiência exitosa que pode direcionar diferentes Burocratas de Nível de Rua à *transformar em alternativas profissionais*.



## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação teve como ponto de partida a identificação das fragilidades e dificuldades para realizar a conectividade e articulação entre os serviços, programas, projetos e benefícios que compõem a Rede Socioassistencial, situação vivenciada tanto pela pesquisadora quanto ecoavam nas vozes de diferentes trabalhadores do SUAS de vários municípios de Santa Catarina, chamando à atenção, e provocação em transformá-la em objeto de estudo. Para tanto, ao projetar a construção de um trabalho que versasse sobre implementação da Articulação da Rede Socioassistencial foi necessário percorrer o debate sobre implementação que é um processo de interação entre os objetivos da política e ações empreendidas para atingi-los, que constitui-se no processo de planejar e organizar o aparelho administrativo para realização de determinada política (SILVA, 2009).

Foi, no contexto da realidade do município de Taió em Santa Catarina que identificou-se os elementos diferenciados que foram possíveis de serem analisados e serem apresentados na sua totalidade, a partir da leitura da realidade do território que Burocratas de Nível de Rua e de Médio Escalão materializam a Política de Assistência Social e viabilizam através dessa, o acesso a serviços e direitos sociais. Considera-se inicialmente que o processo de pesquisa realizado, revelou extensa apropriação de dados cuja sistematização privilegiou trazer integralmente, a partir dos dados coletados, a implementação da Articulação da Rede Socioassistencial. Embora, reconhece-se a necessidade do aprofundamento da análise, buscando evidenciar o trabalho dos Burocratas de Médio Escalão, que foram insuficientes para apreender análise. Ressalta-se que estudos sobre a Burocracia de Nível de Rua na implementação de políticas sociais ainda carecem de investimentos investigativos, mas quando a temática volta-se para os Burocratas de Médio Escalão, percebe-se a ocorrência de uma lacuna proeminente na literatura. Desse modo o recorte dos dados apresentados nesta pesquisa exigem desdobramentos futuros e apreciações em outras produções teóricas.

No que concerne os objetivos inicialmente projetados, destaca-se que a pesquisa permitiu identificar como realizou-se o processo de implementação da Articulação da Rede Socioassistencial na Política de Assistência Social do município de Taió. Os dados fornecidos pelos Burocratas de Nível de Rua permitiram, além da análise do objeto proposto, Articulação da Rede Socioassistencial, ultrapassar e identificar: implementação da Política de Assistência Social do município e a implementação da Rede Intersetorial.



Ao analisa-los conjuntamente, identifica-se que ambas as etapas se complementam, como processo sequencial, não planejada de forma escrita, mas determinante para a reorganização da oferta da proteção social pela Política de Assistência Social no município.

Quando busca-se informações na base documental de como a Política de Assistência Social foi formulada, as orientações e direcionamentos para constituição do processo de implementação da Articulação da Rede Socioassistencial, esta prevê e provoca uma responsabilidade mais expressiva dos Burocratas de Médio Escalão, a qual deve ser apropriada e implementada pelos gestores do município de Taió.

Destaca-se, a polivalência e complexidade como a temática é discutida no âmbito da Política de Assistência Social, resultando na construção de um eixo temático que aborda-se os sentidos que a Articulação da Rede Socioassistencial vai se configurando, devido a amplitude que vai se constituindo. Nesta guisa, a discussão mais inquietante diz respeito a categoria intersectorialidade. Destaca-se que a composição da Política de Assistência Social organiza-se pela oferta de serviços, programas, projetos e benefícios, configurando diferentes setores, que estão organizados a partir da Rede Socioassistencial que deve estar articulada, e articular a intersectorialidade corresponde as políticas setoriais.

A miscelânea de sinônimos, significados e operacionalidade que tratam tanto a categoria de redes e como intersectorialidade na base documental dificultam e abrem o debate para diferentes compreensões e campos teóricos de análise. A dificuldade de encontrar uma definição mais coesa e coerente para tratar a temática de estudo na Política de Assistência Social pode decorrer do próprio momento de formulação dos documentos, pois eles também possuem um percurso de constituição (inicia-se a análise documental em 1988 e encerra-se em 2016), por diferentes equipes, ou estudiosos individuais que são chamados para formular os documentos. Ademais, associam-se, diretamente os interesses e intenções da agenda política do governo que está em ação, que implementa a política em determinado momento histórico. Um exemplo que expressa-se de forma gritante a mudança e o direcionamento, e causa complexidade e estranhamento, é a introdução de Projetos Terapêuticos (Lei nº 13257, de 08 de março de 2016 que versa sobre as Políticas à Primeira Infância) para informar a necessidade do trabalho em rede ou intersectorialidade entre as políticas sociais. As categorias projetos terapêuticos são uma terminologia especificamente utilizada no âmbito do Plano/Projeto de Intervenção, e tem um significado específico que leva para outro campo teórico. Essa complexidade e diversidade teórica que encontra-se na base documental da Política de Assistência Social,

expressa também no âmbito acadêmico, por vezes é localizada no âmbito da discussão do trabalho em rede e a partir da categoria intersectorialidade.

Quando esse debate, formulado na base documental, vai ser traduzida à implementação da Política de Assistência nos territórios, o município de Taió, materializa a partir da compreensão Rede Socioassistencial para significar o que corresponde ao interno (serviços, programas projetos socioassistenciais), Rede Intersetorial para externa (quando articula com diferentes políticas sociais). Situação também constatada no debate empreendido pelos profissionais participantes do curso Referência e Contrareferência: construção de fluxos e de corresponsabilidade entre serviços (maio de 2018) promovido pela EGEM.

Nessa lógica, observa-se no discurso dos profissionais maior facilidade quando articula o externo (políticas setoriais) do que quando necessita articular a Rede Socioassistencial, situação que pela lógica deveria ser contrária. Embora compreenda-se que ao tratar da mesma matéria de intervenção encontra-se a disputa pela hegemonia de projetos teóricos, o que diminui de intensidade quando trata-se de uma matéria que não corresponde a sua especialidade (próprio da divisão social e técnica do trabalho). Na Articulação da Rede Socioassistencial o confronto de projetos societários de diferentes profissionais, dificultando e travancando o processo da realização da referência e contrareferência. Ademais, ao comparar-se minimamente o processo nas Políticas de Educação e Saúde que são organizadas em sistemas hierarquizados e operacionalizados em redes, observa-se uma organização de trabalho mais consolidada, possuem caminho investigativo de maior experiência do que no campo da Política de Assistência Social que ainda apresenta-se incipiente.

Mesmo com a recente operacionalização, a partir de uma Rede Socioassistencial instituída, o resultado da pesquisa de campo, corrobora com as primeiras impressões identificadas no ano de 2018 no evento proporcionado pela EGEM. A apreciação dos dados, apresentados a partir dos relatos dos próprios implementadores são possíveis de identificar as estratégias utilizadas, as ferramentas construídas (fluxo de atendimento à criança vítima de violência), e nos permitem apreender uma reflexão e um diálogo sobre o poder discricionário da Burocracia de Nível de Rua e de Médio Escalão na forma com que direcionam suas ações e permitem, dentro da complexidade da burocracia estatal, ofertar a população políticas sociais com maior qualidade. No aspecto do poder discricionário, determinado pelos valores pessoais, institucionais e os da categoria profissional (FERREIRA; MEDEIROS, 2016), no campo do Serviço Social, associado à

relativa autonomia do profissional, é possível reafirmar o compromisso com o projeto ético político profissional, situação que foi possível de perceber no direcionamento dado pelos assistentes sociais do município de Taió.

Assim refletir sobre o processo de implementação da Articulação da Rede Socioassistencial no lócus do município de Taió permitiu chegar a outros resultados, que se deram no âmbito da implementação da Política de Assistência Social e na Implementação da Rede Intersetorial. Observa-se que embora o recorte do objeto estava centrado em uma temática, esse era consequência de um processo anterior que ao ser realizado foi possível, e por necessidade da nova estrutura, implementar a Rede Socioassistencial e na sequência, atingir o patamar da implementação da Rede Intersetorial para além da normativa legal.

Ao analisar os resultados do processo de implementação da Política de Assistência Social identifica-se dois modelos: de cima para baixo – *topdown* - a ampliação de serviços e quadro de funcionários, demandando da Burocracia de Médio e Alto Escalão para implementação; nas implementações das Rede Socioassistencial e Intersetorial, ocorre o contrário, pois inicia de baixo para cima, caracterizando o modelo *bottom-up* (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013; WINTER, 2011).

A primeira implementação, *topdown*, tem a ação fundamental e preponderante do Burocrata de Médio Escalão, que mediu e articulou o alto escalão, porque demandava decisões superiores para concretizar a ação. Contudo, localiza-se a ação também como resultado do poder discricionário e relativa autonomia do Burocrata de Nível Rua, pois todo trabalho de diagnóstico e projeções de estruturas se deu por esse profissional, que utilizou-se de estratégias teóricas e políticas para mobilizar e, apresentar a necessidade da implementação de novos serviços e contratação de profissionais e, assim munir o Gestor de conhecimento à tomada de decisão. Sem a leitura da realidade institucional e das demandas do território, talvez ainda postergar-se-ia o avanço na implementação da estrutura institucional de Política de Assistência Social de Taió, que passará (após processo de habilitação) do nível de Gestão Básica, ao patamar de Gestão Plena.

As estratégias e mobilização empregadas nas ações do Burocrata de Nível de Rua contratada (mesmo em condições de trabalho terceirizado) foram fundamentais para sequência das etapas que desenvolveram-se. Embora, nos processos seguintes, adensem-se e fortaleçam o processo de implementação os demais Burocratas de Nível de Rua, que comprometem-se mediante negociações, identificação de aliados e sensibilização para a

mudança (JUNQUEIRA, 1998), resultando na forma com que a política chegará à população.

O processo de implementação mesmo a Burocrata de Nível de Rua não estando mais atuando no município, resulta do seu processo anterior de experiência de trabalho, o conhecimento adquirido permitiu visualizar novas frentes de trabalho que é absorvido e dado continuidade pelo Burocratas de Nível de Rua que estão em Taió. A importância que destaca-se nesta seara diz respeito às dimensões do processo técnico-operativo, o qual é possível visualizar a potencialidade da dimensão *gestão e planejamento* (MIOTO; NOGUEIRA, 2009), que é resulta da dimensão *sócio-educativa*. Ao associar as duas dimensões no horizonte pode-se caminhar para implementação da dimensão *político organizativa* tendo como referência a perspectiva da análise dos interesses coletivos da população.

Percebe-se que todo o processo de implementação das Redes de Proteção e a Articulação são resultantes e de responsabilidade dos Burocratas de Nível de Rua. Embora, que os Burocratas de Médio Escalão não apareçam, compreende-se que os Burocratas de Nível de Rua, tenham maior “liberdade”<sup>61</sup>, autonomia para implementar, caso contrário, entende-se que o processo não desencadearia com tamanha fluidez. Mas necessita, de maior empreendimento da Burocracia de Médio Escalão, principalmente à lançar o diálogo para co-responsabilidade entre as políticas sociais que compõem a Rede Intersetorial.

Outro dado relevante que historicamente marca a Política de Assistência Social no país é o atrelamento com ações e indivíduos vinculados a igreja, como foi possível de identificar a nomeação da Coordenadora do SCFV. A situação é inquietante quando analisada a realidade de um território municipal com a conjuntura atual nacional, quando tem-se uma predominância e atrelamento ligação com as Igrejas neopentecostais, a partir de um discurso conservador empregado tanto pelo presidente Jair Messias Bolsonaro (2019) como por grande parte dos Burocratas de Alto Escalão nomeados para o governo.

---

<sup>61</sup> Por experiência empírica, quando alguns gestores nomeados para gestão da Política de Assistência Social, não tinham tanto domínio da área, essa “liberdade” para implementação era mais alargada, a partir do momento que alguns conheciam a área, o controle sobre os burocratas de nível de rua acabavam sobressaindo. O controle exercido pelos burocratas de médio escalão e que influência a implementação dos burocratas de nível de rua, consta no trabalho “Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas” (FERREIRA; MEDEIROS, 2016).

A partir da pesquisa de campo, que permitiu adentrar a realidade do município e verificar os Burocratas de Nível de Rua implementando ações dotadas de poder discricionário e relativa autonomia, uma situação fica muito evidente, que diz respeito a falta de planejamento, pois percebe-se a implementação foi se desencadeando automaticamente, sem formalidade de direções e objetivos.

No aspecto de planejamento, portanto, não foi possível encontrar elementos para análise. O PPA descritivo prevendo as ações para a Política de Assistência Social para os próximos quatro anos não encontra-se disponível on-line e a pesquisadora não teve acesso por meio físico. Os documentos disponibilizados foram a LDO e LOA que correspondem aos aspectos financeiros. Então não foi possível fazer o cruzamento de dados com que estavam sendo implementado com o que foi planejado. Ademais, a falta de conhecimento dos Burocratas de Nível de Rua sobre o que fora planejado no PPA, demonstra a não participação na construção, atenuando a disparidade do que é planejado, formulado e o que de fato é executado, tornando-se um complicador quando levado ao nível de avaliação, que é a última etapa do ciclo da política.

A documentação e sintetização das informações é outra fragilidade identificada, pois na falta de registros de ações muitas coisas se perdem no meio do processo ou ficam soltas. Situação corroborada nos dados do Grupo Focal 01, quando os participantes informam que as reuniões para implementação da Rede Socioassistencial não foram documentadas, mas as da Rede Intersetorial os profissionais registram através do documento memória da reunião. A dificuldade de sistematização das informações também são encontradas no relatório da SAGI (2018, s/p) que recomenda a “melhor qualidade dos registros do cadastro”.

Por fim, algumas questões trazidas por este trabalho podem ser aprofundadas em outros estudos, como a da incorporação na perspectiva dos Burocratas de Médio Escalão, e/ou como os impactos na realidade dos usuários após implementação da Rede Socioassistencial e Intersetorial. Ou, ainda, desenvolver novas pesquisas com enfoque em municípios de Médio e Grande porte, buscando conhecer como implementam as Rede Socioassistencial e Intersetorial, como interagem, quais as estratégias, visões sobre a realidade com as quais trabalham, sendo possível dessa forma verificar os impactos e resultados a partir de novas realidades, permitindo diversos olhares, diálogos e reflexões.



## REFERÊNCIAS

ADELANTADO, J.; GOMÁ, R. La Política vivenda. *In*: ADELANTADO, J. **El Estado del Bienestar**: Políticas Sociales y desigualdades em España. Barcelona: Icaria-UAB, 2000. p.313-346.

ALVES, L.; GOMES, M. F. L.; SILVA, E. T. F. **A Proteção Social Básica**: A gestão em rede na particularidade de João Pessoa. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS, II, 23 a 25 out. 2017, Florianópolis. **Anais**[...] Florianópolis: UFSC, 23 a 25 out. 2017. 8p. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180118/102\\_00441.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180118/102_00441.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 27 de maio 2018.

ANDRADE, M. **O Metodologismo e o Desenvolvimento no Serviço Social Brasileiro**: 1947 a 1961. **Serviço Social & Realidade**, Franca, v.17, 2008. p.268-299. Disponível em: <<file:///C:/Users/Acer/Downloads/13-228-1-PB.pdf>>. Acesso em: 20 de mar. 2018.

ANTUNES, R. **Os Sentidos do Trabalho**: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. 2. ed. São Paulo: Boitempo, p.1999. 261.

ANTUNES, R. Os modos de ser da informalidade: rumo a uma nova era da precarização estrutural do trabalho? **Serviço Social e Sociedade**: São Paulo, n. 107, 2011, p. 405-419.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. A especificidade do Welfare State brasileiro. *In*: MPAS/CEPAL. **A política social em tempo de crise**: articulação institucional e descentralização. Reflexões sobre a natureza do Estado do bem-estar. Brasília: MPAS, Cepal, 1989. p. 86-178.

ARAUJO, L.; RODRIGUES, M. L. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**. Lisboa, v.83, 2016. p.11-35. Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/spp-2662.pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2019.

ARRETCHE, M. T. da S. Tendências no estudo sobre avaliação. *In*: RICO, E. M. (Org). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2001. p.29 -39.

AVELAR, M.R.; MALFITANO, A.P.S. Entre o suporte e o controle: a articulação Intersetorial de redes de serviços. **Ciência saúde coletiva**. 2018, vol. 23, no. 10, 2018, p. 3201-3210. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232018001003201](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232018001003201). Acesso em: 06 de fev. 2020.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. 70. ed. Lisboa: Edições 70, 1977. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/RonanTocafundo/bardin-laurence-anlise-de-contedo>>. Acesso em: 30 de maio 2018.

BAPTISTA, D.M.R.G. O debate sobre o uso de técnicas qualitativas e quantitativas de pesquisa. In: MATINELLI, L.M (Org.). **Pesquisa qualitativa: um instigante desafio**. São Paulo: Vozes, 1999.

BAPTISTA, T. F.; REZENDE, M. A Ideia de Ciclo de Análise de Políticas Públicas. In: MATTOS, R.A.; BAPTISTA, T. W.F. (org.). **Caminhos para Análise das Políticas Públicas de Saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. p.221- 272. Disponível em: <http://historico.redeunida.org.br/editora/biblioteca-digital/serie-interlocucoes-praticas-experiencias-e-pesquisas-em-saude/caminhos-para-analise-das-politicas-de-saude-pdf>. Acesso em: 15 de jun. 2019.

BEHRING, E. **O Brasil em contra - reforma**: Desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003. p.304.

BEHRING, E.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: Fundamentos e História. São Paulo: Cortez, 2008. p.216.

BELFIORE, M. et al. Prática Assistencial no Brasil. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, Cortez, v.6, n.17, abr. 1985, p. 73-89.

BIROLI, F. **Família**: Novos Conceitos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2014. p.88. Disponível em: <<http://redept.org/uploads/biblioteca/colecaoquesaber-05-com-capa.pdf>>. Acesso em: 18 de maio 2018.

BOSCHETTI, I.; NASCIMENTO, J.; TEIXEIRA, S. **A Política de Assistência Social no primeiro Governo FHC**: Seletividade, Centralização e Pulverização. In: Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais, X, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro, 2001.121-128p.

\_\_\_\_\_. **Seguridade Social e Trabalho**: Paradoxos na Construção das Políticas de Previdência e Assistência Social no Brasil. Brasília: Letras, 2006. 324p.

\_\_\_\_\_ et al. (Org.). **Seguridade Social na América Latina**. In: **BOSCHETTI, I. Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008. 174-195p.

\_\_\_\_\_. **Seguridade social no Brasil**: conquistas e limites à sua efetivação. In: CFESS. ABEPSS. (Org.). **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: Unb, 2009. p.19. Disponível em: <[http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade\\_social\\_no\\_brasil\\_conquistas\\_e\\_limites\\_a\\_sua\\_efetivacao\\_-\\_boschetti.pdf](http://portal.saude.pe.gov.br/sites/portal.saude.pe.gov.br/files/seguridade_social_no_brasil_conquistas_e_limites_a_sua_efetivacao_-_boschetti.pdf)>. Acesso em: 19 de mar. 2018.

BRASIL. **Lei nº 4682, de 24 de janeiro de 1923**. Cria, em cada uma das empresas de estradas de ferro existentes no país, uma caixa de aposentadoria e pensões para os respectivos empregados. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm). Acesso em 22 de ago. de 2018.



BRASIL. **Decreto n. 5109, de 20 de Dezembro de 1926.** Estende o regime do decreto legislativo n. 4.682, de 24 de janeiro de 1923, a outras empresas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5109-20-dezembro-1926-564656-publicacaooriginal-88603-pl.html>. Acesso em 22 de ago. de 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 5485, de 30 de Junho de 1928.** Cria caixas de aposentadorias e pensões para o pessoal não contratado pertencente às empresas particulares que exntoram os serviços telegraphicos e radio-telegraphicos. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1920-1929/decreto-5485-30-junho-1928-562355-publicacaooriginal-86343-pl.html>. Acesso em 22 de ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 525, de 01 de julho de 1938.** Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e Fixa as Bases da Organização do Serviço Social em todo o país. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 25 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 2756, de 14 de abril de 1956.** Concede isenção de selo nos recibos das contribuições destinadas a quaisquer instituições de Assistência Social, que estejam registradas no Conselho Nacional de Serviço Social. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2756-17-abril-1956-355284-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 25 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 3577, de 04 de julho de 1959.** Isenta da taxa de contribuição de previdência dos institutos e caixas de aposentadoria e pensões as entidades de fins filantrópicos reconhecidas de utilidade pública, cujos membros de suas diretorias não percebem remuneração. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/1950-1969/L3577.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1950-1969/L3577.htm)>. Acesso em: 25 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Constituição Federal de 1988.** Promulgada em 5 de outubro de 1988. s/p. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso: 2 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social nº 8742, de 7 de setembro de 1993.** Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm)>. Acesso em: 3 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10836, de 09 de 2004.** Cria o programa Bolsa Família e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.836.htm)>. Acesso em: 10 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2004. p.178. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS\\_2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS_2004.pdf)>. Acesso em: 3 de fev. 2018.

BRASIL. **Resolução nº 33, de 24 de fevereiro de 2005.** Define as diretrizes para o desencadeamento do processo de discussões e pactuações consideradas relevantes para a aprovação da Nova Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB). Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS\\_2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS_2004.pdf)>. Acesso em: 21 de ago. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. 2005. p.178.

Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/nob\\_suas.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf)>.

Acesso em: 3 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6135, de junho de 2007**. Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm)>.

Acesso em: 20 de jul. 2018

\_\_\_\_\_. **Clínica ampliada, equipe de referência e projeto terapêutico singular**. Série

B. Textos Básicos de Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2007. p.60. Disponível em:

<[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/clinica\\_ampliada\\_2ed.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/clinica_ampliada_2ed.pdf)>. Acesso em: 31

de ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais**. Texto da Resolução nº 109, 2009. p.64.

Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/.../tipificacao.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/.../tipificacao.pdf)>.

Acesso em: 4 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 01, de 18 de junho de 2009**. Orientações Técnicas: Serviços de Acolhimento Para Crianças e Adolescentes. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf)>. Acesso em: 11

de set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 7, de 10 de setembro de 2009**. Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Disponível em:

<[http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/Protocolo%20de%20Gestao3o\\_internet.pdf](http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/Protocolo%20de%20Gestao3o_internet.pdf)>. Acesso em: 11 de jul.

2018.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 39** - Dispõe sobre o processo de reordenamento dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política de Assistência Social em relação à Política de Saúde. 2010. s/p. Disponível em:

[file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/Legisla%C3%A7%C3%A3o\\_Resolu%C3%A7%C3%A3o%20C NAS%20039.2010.pdf](file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/Legisla%C3%A7%C3%A3o_Resolu%C3%A7%C3%A3o%20C NAS%20039.2010.pdf). Acesso em: 26 de jun. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011**. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social. Disponível em:

<<https://conferencianacional.files.wordpress.com/2013/12/cnas-2011-017-20-06-2011.pdf>>. Acesso em: 4 de set. 2018.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua – Centro Pop.** Brasília: MDS, v.3. 2011. p.120. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/orientacoes\\_centro\\_pop.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_centro_pop.pdf)>. Acesso em: 12 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social:** Anotada e Comentada. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social, 2011. p.140. Disponível em: <[https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf)>. Acesso em: 10 de jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.435, de 06 de julho de 2011. Altera a lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993,** que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm)>. Acesso em: 10 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas para PAIF: Trabalho Social com as Famílias do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias Paif.** Brasília: MDS, 2012. v.2. p.112. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/Orientacoes\\_PAIF\\_2.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/Orientacoes_PAIF_2.pdf)>. Acesso em: 12 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério Do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS.** Brasília: MDS, v.1. 2012. p.120. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/documentos/04-caderno-creas-final-dez..pdf>>. Acesso em: 12 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF.** Brasília: MDS, v.1. 2012. p.84. Disponível em: <[http://agendaprimeirainfancia.org.br/arquivos/Orientacoes\\_PAIF\\_1.pdf](http://agendaprimeirainfancia.org.br/arquivos/Orientacoes_PAIF_1.pdf)>. Acesso em: 12 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Orientações sobre o Índice de Gestão Descentralizado do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS.** Brasília: MDS, 2012. p.48.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Orientações Técnicas: Atendimento no SUAS às famílias e aos indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social por violação de direitos associada ao consumo de álcool e outras drogas.** Brasília: MDS, 2016. p.127.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Orientações Técnicas Sobre os Gastos no Pagamento dos Profissionais das Equipes de Referência do SUAS.** Brasília: MDS, 2016. p.88.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Orientações Técnicas para o aperfeiçoamento da gestão do Programa de Erradicação do**

**Trabalho Infantil – PETI.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2018. p.81.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Censo SUAS 2013: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, 2013. p.112.  
Disponível em:  
<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/CensoSUAS\\_2013.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/CensoSUAS_2013.pdf)>. Acesso em: 4 de set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS.** Brasília: MDS, 2013. p.120.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Trabalho Social Com Famílias Indígenas: Proteção Social Básica Para Uma Oferta Culturalmente Adequada.** Brasília: MDS, 2016. p.88.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Orientações Técnicas: Serviço de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.** Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2016. p.106

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Orientações: Fundamentos ético-políticos e rumos teórico-metodológicos para fortalecer o Trabalho Social com Famílias na Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: MDS, 2016. p.43.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Relatório de Programas e Ações do MDS.** 2017. s/p.  
Disponível em:  
<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/mds/index.php#metasepagamentossnas>>. Acesso em: 28 de maio 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Orientações: Participação do SUAS no Criança Feliz.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2017. p.69.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Caderno de Orientações. Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos Articulação necessária na Proteção Social Básica.** Brasília: MDS, v.3. 2016. p.36. Disponível em:  
<[https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia\\_social/cartilha\\_paif\\_2511.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/cartilha_paif_2511.pdf)>. Acesso em: 12 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância** e altera a lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da criança e do adolescente), o decreto-lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de processo penal), a consolidação das leis do trabalho (CLT), aprovada pelo decreto-lei n. 5.452, de 1º de maio de 1943, a lei n. 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a lei n. 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm)>. Acesso em: 10 de jul. 2018.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95 de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm)>. Acesso em: 8 de mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Ações Premiadas no 16º Concurso de Inovação na Gestão Pública Federal 2011**. Brasília: MDS, 2017. p.89-108. Disponível em:

<<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/TemplateHTML/PDFs/16PremioInovacao.pdf>>. Acesso em: 5 de set. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13429, de 31 de março de 2017**. Altera dispositivos da lei n. 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13429.htm)>. Acesso em: 13 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nºs 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13467.htm)>. Acesso em: 5 de set. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. **Orientações Técnicas para Elaboração Do Plano Individual de Atendimento (PIA) De Crianças e Adolescentes em Serviços de Acolhimento**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2018. p.112.

\_\_\_\_\_. **Proposta de Emenda Constitucional n. 06 de 2019**. Modifica o sistema de previdência social, estabelece regras de transição e disposições transitórias, e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2192459>. Acesso em 29 de set. 2019.

\_\_\_\_\_. **Decreto n. 9759 de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm). Acesso 28 de set. 2019.

BRESSAN, C. R.; MOSER, L. Articulação precária do PBF e do BPC: desafios da proteção social básica em Santa Catarina. In: PAIVA, B. A. de. **Sistema Único de Assistência Social em perspectiva: direitos, política pública e superexploração**. São Paulo: Veras, 2014. 101- p.124.

BRESSER PEREIRA, L. C. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle. **Lua Nova**, Olinda, n. 45, 1998. p.49-95.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil: sua democratização para a reforma do Estado. *In*: BRESSER PEREIRA, L. C. et al. (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP; Brasília: ENAP, 1999. p.67-116.

BULLA, L. C. **Relações Sociais e Questão Social na Trajetória Histórica Do Serviço Social Brasileiro. Textos & Contexto**, Porto Alegre, v. 1, n. 2, 2003. p.15. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/view/947/727>>. Acesso em: 10 de fev. 2018.

CASTELLS, M. **Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informacional**. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p.630.

CAMPOS, M.; MIOTO, R. C. T. Política de assistência social e a posição da família na política social brasileira. **Ser Social**, Brasília, n. 12, 2003. p.165-190.

CAMPOS, M. S.; TEIXEIRA, S. M. Gênero, Família e proteção social. **Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 1, 2010. p.20-28.

CARDOSO, Ruth. “Carta da D. Ruth”. *In*: BRASIL. **Presidência da República Federativa do Brasil/Casa Civil/Secretaria Executiva da Comunidade Solidária**. Brasília. 1997. s/p. Disponível em: <[www.comunidadesolidaria.org.br](http://www.comunidadesolidaria.org.br)>. Acesso em: 10 de fev. 2018.

CARLOTO, C.M. Programa Bolsa Família, cuidados e o uso do tempo das mulheres. *In*: MIOTO, R.C. T; CAMPOS, M. S. ; CARLOTO, C. M. (Org.). **Familismo, direito e cidadania: contradições da política social**. São Paulo: Cortez, 2015, p. 179-209.

\_\_\_\_\_; MARIANO, S. A Família e o Foco nas Mulheres na Política de Assistência Social. **Sociedade em Debate**: Pelotas, jul. – dez., 2008. p. 153-168. Disponível em: <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/377/334>. Acesso em jul. de 2019.

CARVALHO, M.do.C.B. de. A ação em Rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. *In*: **Información del Tercer Sector**, 2003. p.6. Disponível em: [http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/a\\_ao\\_em\\_rede\\_na\\_implementao.pdf](http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/a_ao_em_rede_na_implementao.pdf). Acesso em: 23 de jun. de 2019.

CASTILHO, D. R.; LEMOS, E. L. de S.; GOMES, V. L. B.. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, [s.l.], n. 130, dez. 2017. p.447-466 . Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282017000300447&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282017000300447&script=sci_abstract&tlng=pt)>. Acesso em: 22 de jul. 2018.

CAVALCANTE, P.L.; LOTTA, G.S.; YAMADA, E.M.K. O desempenho dos burocratas de médio escalão: determinantes do relacionamento e das suas atividades.

**Cadernos EBAPE.BR**, v. 16, nº 1, 2018. p. 14-34. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/cebape/v16n1/pt\\_1679-3951-cebape-16-01-14.pdf](http://www.scielo.br/pdf/cebape/v16n1/pt_1679-3951-cebape-16-01-14.pdf). Acesso em jun. 2019.

CAVALCANTI, F. **A ideia de ciclo da política**. 2011. Disponível em: <http://site.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=432>. Acesso em: 21 de jun. 2019.

CERQUEIRA FILHO, G. **A questão social no Brasil: crítica do discurso político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982. p. 229.

CHE GUEVARA, E. **O Socialismo e o Homem em Cuba**. Editora Ecclm. 2003. p. 24.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em Ciências Humanas e Sociais**. São Paulo: Cortez, 1998. p.145.

COMISSÃO INTERGESTORA BIPARTITE DE SANTA CATARINA (CIB/SC). **Ata Nº 01/2017**. Florianópolis, 2017. p.8. Disponível em: [www.sst.sc.gov.br/index.php/downloads/cib/cib.../2071-ata-n-01-de-04-04-2017](http://www.sst.sc.gov.br/index.php/downloads/cib/cib.../2071-ata-n-01-de-04-04-2017). Acesso em: 5 de set. 2018.

COSTA L.C. A Assistência social, previdência e transferência de renda em tempos de ajuste fiscal - de Temer a Bolsonaro **In: Brasil: incertezas e submissão?. São Paulo: Fundação Perseu Abramo**, 2019. p. 270 – 291. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/Brasil%20incertezas%20e%20Submissa%CC%83o%20Epub\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/Brasil%20incertezas%20e%20Submissa%CC%83o%20Epub(1)%20(1).pdf). Acesso em 28 de set. de 2019.

COUTO, B. R. **Formulação de projeto de trabalho profissional**. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL; ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL. Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p. 651-663.

\_\_\_\_\_. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2010. 200p.

\_\_\_\_\_; et al. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2014. p.336.

\_\_\_\_\_. Assistência Social: direito social ou bem-estar? **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 124, 2015. p.665-677. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282015000400665&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0101-66282015000400665&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 20 de mar. 2018.

CRUZ, D. S.; et el.. **A viabilização dos benefícios eventuais: em busca da garantia da segurança de acolhida**. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS, II, 2017 Florianópolis: UFSC, 2017. p.10. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/129460297.pdf>. Acesso em: 27 de maio 2018.

DAL PRÁ, K. R. et al. **O Direito à Assistência Social: reflexões sobre a judicialização do Benefício de Prestação Continuada e o acesso aos níveis de proteção social do SUAS. O Social em Questão**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 41, 2018. p.307-326. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_41\\_iniciais\(1\).pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_41_iniciais(1).pdf)>. Acesso em: 1 de jun. 2018.

DRAIBE, S. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. **Tempo Social**, São Paulo, v.15, n. 2, 2003. p.39. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702003000200004](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702003000200004)>. Acesso em: 8 de mar. 2018.

DUARTE NETO, J. Constituição Federal de 1988 completa 25 anos. **Portal Jurídico Migalhas, 2013**. s/p. Disponível em: <<http://www.migalhas.com.br/Quentes/17,MI187750,91041-Constituicao+Federal+de+1988+completa+25+anos>>. Acesso em: 25 de mar. 2018.

DUARTE, R. Pesquisa Qualitativa: Reflexões sobre o Trabalho de Campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, 2002. 139 – 154p. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a05n115.pdf> . Acesso em 11 de julh. 2019.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, Rio de Janeiro, nº 24, 1990. p. 85-116 . Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n24/a06n24.pdf>>. Acesso em: 5 de fev. 2018.

FAGUNDES, H. S.; NOGUEIRA, V. M. R. O Princípio da integralidade nas políticas nacionais de saúde e assistência social. **Sociedade em Debate**. Pelotas: EDUCAT, n. 38, 2008. Disponível em: [http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W0dn5mZK5EwJ:www.uff.br/lassal/ima\\_ges/stories/jornadas/artigo/FAGUNDES\\_E\\_NOGUEIRA1.doc](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:W0dn5mZK5EwJ:www.uff.br/lassal/ima_ges/stories/jornadas/artigo/FAGUNDES_E_NOGUEIRA1.doc). Acesso em 20 de ago. 2018.

FALEIROS, V. P. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais do Brasil. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo 3. Brasília: UnB, 2000. p.43-56.

\_\_\_\_\_. **A política social do Estado capitalista: as funções da previdência e assistências sociais**. São Paulo: Cortez, 1980. p. 216.

\_\_\_\_\_. **Saber profissional e poder institucional**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p.200.

FALEIROS, V. P.; FALEIROS, E. T. S. **Circuito e curtos-circuitos**. Atendimento, defesa e responsabilização do abuso sexual contra crianças e adolescentes. São Paulo: Veras, v. 1. 2001. p.126.

FARIA, C.A. P. A Política de Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, ANPOCS: São Paulo, vol. 20 nº. 59 out. 2005. p.99-109. Disponível em: [http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos\\_eventos/governanca\\_2006/gover\\_2006\\_03\\_metodologia\\_avaliacao.pdf](http://www.ipardes.gov.br/pdf/cursos_eventos/governanca_2006/gover_2006_03_metodologia_avaliacao.pdf). Acesso em: 16 de jun. de 2019.



- FAUSTO, B. **A ERA de VARGAS (parte 2)**. 2015. (26'50"), P&B. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=eB2aoj7CtK4>>. Acesso em: 21 de mar. 2018.
- FERNANDES, F. **Florestan Fernandes na constituinte: leituras para a reforma política**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo; Expressão Popular, 2014. p.315. Disponível em: <[https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/cadernosperseu\\_florestanfernandesconstituente\\_completo\\_0.pdf](https://fpabramo.org.br/csbn/wp-content/uploads/sites/3/2017/05/cadernosperseu_florestanfernandesconstituente_completo_0.pdf)>. Acesso em: 25 de mar. 2018.
- FERNANDES, F. **Nova República?** Rio de Janeiro: Zahar, 1985. p.95.
- FERREIRA, V. R.S; MEDEIROS, J. J. Fatores que moldam o comportamento dos burocratas de nível de rua no processo de implementação de políticas públicas. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 14, n. 3, 2016. p. 776 – 793. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cebape/v14n3/1679-3951-cebape-14-03-00776.pdf>. Acesso 27 de out. 2019.
- FIORI, J. L. Ajustes e milagres latino-americanos. *In: Os Moedeiros Falsos*: Petrópolis: Vozes, 1997. p.65-78.
- FRANZONI, J. **Domesticar la incertidumbre en América Latina**: Mercado laboral, política social y familia. San José: UCR, 2008. p.315. Disponível em: <[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Costa\\_Rica/iis-ucr/20120726031307/Domesticar.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Costa_Rica/iis-ucr/20120726031307/Domesticar.pdf)>. Acesso em: 2 de fev. 2018.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *In: Planejamento e Políticas Públicas (IPEA)*, Brasília, v. 21, 2000. p.211-259.
- \_\_\_\_\_. **Governança e Redes Em Políticas de Caráter Público**. ANPAD: Salvador, 2008. p.15p. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG187.pdf>. Acesso em 24 de jun. 2019.
- \_\_\_\_\_; PENNA, M.C.; CZAJKOWSKI JUNIOR, S. Redes de políticas públicas e sua análise. *In: 29º ENCONTRO ANUAL ANPOCS*. GT 19. Caxambu do Sul. 22p. 2005. Disponível em: <http://anpocs.com/index.php/2005>. Acesso em: 05 de fev. de 2020.
- GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. São Paulo: Atlas, 2008. p.220. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>>. Acesso: 15 de mar. 2018.
- GONÇALVES, L.; DAL PRÁ, K. R. o Direito à Assistência Social: Reflexões a partir da Proteção Social Básica num Município do sul do País. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS, II*, 2017, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: UFSC. p.10. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/180192>>. Acesso em: 18 de maio 2018.
- GONÇALVES, A. S.; GUARÁ, I. M. F. Rosa. Redes de proteção social na comunidade: Por uma nova cultura de articulação e cooperação em rede uma convivência grupal que mobiliza, protege e desenvolve seus participantes. *In: Redes de*

**proteção social.** São Paulo: Associação Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente - (Coleção Abrigos em Movimento), 2010. p. 11-29. Disponível em: <https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro4.pdf>. Acesso em: 05 de fev. de 2020.

GOMES, A. L.; SALIMEN, L. **Criança Feliz é apresentado em seminário internacional sobre desenvolvimento infantil.** 2018. s/p. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/maio/crianca-feliz-e-apresentado-em-seminario-internacional-sobre-desenvolvimento-infantil/view>>. Acesso em: 20 de maio 2018.

GUARÁ, I. M. F. Rosa. Proteção Integral em Redes Sociais: A sociedade se articula para cuidar dos cidadãos mais vulnerabilizados. In: GUARÁ, I. M. F. Rosa. **Redes de proteção social. Abrigos em movimento.** 2010. p. 41-51. Disponível em: <https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro4.pdf>. Acesso em: 05 de fev. de 2020.

GUEIROS, D. A.; SANTOS, T. F. S. Matricialidade sociofamiliar: compromisso da política de assistência social e direito da família. **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. X, n. 12, 2011. p.73-97.

HOBBS, Eric J. **A Era do Capital.** 5. ed. São Paulo: Paz e Terra, 1997. p.343.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2013. p. 295.

IAMAMOTO, M. V. Serviço Social na contradição capital/trabalho: concepção da dimensão política na prática profissional. In: **Serviço Social: as respostas da categoria aos desafios conjunturais.** IV Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais – Congresso Chico Mendes. São Paulo: Cortez, 1991. p.113.

\_\_\_\_\_. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p. 104.

\_\_\_\_\_. CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica.** 10 ed. São Paulo: Cortez; Lima (Peru): CELATS, 1998.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** São Paulo: Cortez, 1998. p. 328.

\_\_\_\_\_. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional.** 10. ed. São Paulo: Cortez, 2006. p.400.

\_\_\_\_\_. **Serviço social em tempo de capital fetiche.** Capital financeiro, trabalho e questão social. Cortez Editora: São Paulo, 2008. p.473.

\_\_\_\_\_. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: **ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENSINO E PESQUISA EM SERVIÇO SOCIAL (ABEPSS).**

Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p.1-40. Disponível em: <[https://www.unifesp.br/campus/san7/images/servico-social/Texto\\_introdutorio\\_Marilda\\_Iamamoto.pdf](https://www.unifesp.br/campus/san7/images/servico-social/Texto_introdutorio_Marilda_Iamamoto.pdf)>. Acesso em: 19 de jul. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais MUNIC – 2009**. 2009. p.38p. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos\\_de\\_coleta/doc1631.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/instrumentos_de_coleta/doc1631.pdf)>. Acesso em: 22 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. **Perfil das Cidades Brasileiras**. 2009. s/p. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/taio/pesquisa/23/24161?detalhes=true>. Acesso em 30 de set. 2019.

INOJOSA, R. M.; JUNQUEIRA, L. P. **Experiências Municipais: Desenvolvimento social e intersetorialidade na gestão pública municipal**. Conferência Nacional de Saúde OnLine.1997. 296p. Disponível em: <<http://www.datasus.gov.br/cns/cns.htm>>. Acesso em: 16 de jul. 2018.

JACCOUD, L.B. Proteção social no Brasil: debates e desafios. **In: Concepção e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. 57-86 p. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Livros/concepcao\\_gestao\\_protecaosocial.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Livros/concepcao_gestao_protecaosocial.pdf). Acesso em: 10 de julh. 2019.

\_\_\_\_\_. Política Pública e Oferta Privada: Um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social. In: STUCHI, G. C.; PAULA, R. F.; PAZ, R. D. O. da (Org.) **Assistência Social e Filantropia: Novo Marco Regulatório e o Cenário Contemporâneo de Tensões entre o Público e o Privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010. p.59-82.

JACOBI, P. Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: autonomia e controle vs. cooptação e clientelismo. In: BOSCHI, R. R. **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro: Zahar Editores 1983. p.145-179.

\_\_\_\_\_. Movimentos sociais urbanos no Brasil: reflexão sobre a literatura nos anos 70 e 80. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 23, 1984. p.18-34.

\_\_\_\_\_. Meio Ambiente e redes sociais: dimensões intersetoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro: FGV, v. 34, n. 06, 2000. p.131 – 158 . Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/6353-12143-1-PB.pdf>. Acesso em: 23 de jun. 2019.

JINKINGS, I.; NOBILE, R. (Orgs). **István Mészáros e os desafios do tempo histórico**. São Paulo: Boitempo, 2015. p.280. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=xMWbE4vL4skC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs\\_ge\\_summary\\_r&cad=0#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=xMWbE4vL4skC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false)>. Acesso em: 25 de maio 2018.

JUNQUEIRA, L. P. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2,

1998. p.11-22. Disponível em:  
<<https://portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/12639/8909>>. Acesso em: 7 de mar. 2018.

JUNQUEIRA, L.P. Intersetorialidade, transetorialidade e redes sociais na saúde. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.34, 2000. p.35-45.

\_\_\_\_\_.; INOJOSA, R.; KOMATSU, S. Descentralização e intersetorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. **XI Concurso de ensayos del clad “el tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones”**. Caracas, 1997. Disponível em: [http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/junqueira\\_inojosa\\_komatsu\\_1997.pdf](http://nute.ufsc.br/bibliotecas/upload/junqueira_inojosa_komatsu_1997.pdf) Acesso em: 10/06/2019.

KENIS, P.; SCHNEIDER, V. Policy networks and policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. Frankfurt: Campus, 1991, 25-59. In: MARIN, B.; MAYNTZ, R. (org.). Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt:Campus, 1991, p. 51. Disponível em: [https://www.scirp.org/\(S\(lz5mqp453edsnp55rrgjet55\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=2023014](https://www.scirp.org/(S(lz5mqp453edsnp55rrgjet55))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=2023014). Acesso em fev. 2020.

LABRA, M.E. Análise de Políticas, Modos de *Policy-Making* e Intermediações de interesses: uma revisão. **Revista Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, vol. 09, nº 02, 2011. p.125-144. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v9n2/08.pdf>. Acesso em 15 de jun. de 2019.

LAVINAS, L. Gasto social no Brasil: programas de transferência de renda versus investimento social. **Ciência saúde coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12. n. 6, 2007. p.1463-1476. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a07.pdf>>. Acesso em: 29 de mar. 2018.

\_\_\_\_\_. A Financeirização da Política Social: o caso brasileiro. In: **Política**. Brasília: Fundação Mangabeira Unger and Humboldt-Viadrina Governance Platform, 2015. p.34-51. Disponível em <<http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2015/09/Lena-Lavinas-colet%C3%A2nea-Cesinha-Politika-2015.pdf>>. Acesso em: 28 de mar. 2018.

LAVORATTI, C. **Tecendo a rede de proteção**: desafios do enfrentamento intersetorial à violência intrafamiliar contra crianças e adolescentes no município de Curitiba/PR. 2013. p.318. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <http://www.humanas.ufpr.br/portal/pgsocio/files/2013/09/TESE-CLEIDE-LAVORATTI-2013.pdf>. Acesso em 05 de fev. de 2020.

LÊNIN, V.I. Imperialismo. Fase superior do Capitalismo. In: \_\_\_\_\_. **Obras Escolhidas de V. I. Lênin em três tomos**. 2. ed. São Paulo: Editora Alfa-Ômega, 1982. p.772.

LIMA, L. L.; D’ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista Sociologia Política**: Curitiba, v. 21, n. 48, 2013. p.101-110. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-44782013000400006&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 19 de jun. 2019.

LIMA, T. C. S.; MIOTO, R. C. T. A dimensão técnico-operativa do Serviço Social em foco: sistematização de um processo investigativo. **Revista Textos & Contextos**: Porto Alegre, v. 8, n.1, 2009. p. 22-48. Disponível: [file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/5673-18646-2-PB%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/5673-18646-2-PB%20(5).pdf). Acesso em: 22 de jun. de 2019.

LIMA, T.; MIOTO, R.C.T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Katálysis**: Florianópolis v. 10, 2007. p. 37-45. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rk/v10nspe/a0410spe.pdf>. Acesso em 12 de julh. 2019.

LOIOLA, E.; MOURA, S. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, T. (Org.). **Gestão Contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: **FARIA, C. A (org.). Implementação de Políticas Públicas: Teoria e Prática**. Belo Horizonte: Editora PUCMINAS, 2012. p.26. Disponível em: <https://perguntasapo.files.wordpress.com/2014/06/pend-08-gabriela-s-lotta-2-revisado-2.pdf>. Acesso em: 22 de jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Implementação de Políticas Públicas: O impactos dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Rua no Programa Saúde de Família**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo: USP, 2010. p.295. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/2010\\_GabrielaSpangheroLotta.pdf](file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/2010_GabrielaSpangheroLotta.pdf). Acesso em: 23 de jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Burocracia, redes sociais e interação: uma análise da implementação de políticas públicas. **Sociologia Política**, v. 26, n. 66, jun. 2018. p. 145-173. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v26n66/0104-4478-rsocp-26-66-0145.pdf>. Acesso 29 de set. de 2019.

LÖWY, M. **As aventuras de Karl Marx contra o Barão de Münchhausen**: marxismo e positivismo na sociologia do conhecimento. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p.280.

LUKÀCS, G. **Existencialismo ou marxismo**. São Paulo: Senzala, 1967. p.252.

MARTELO. **Análise de Redes Sociais**: Aplicação nos Estudos de Transferência da Informação. Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, MCT/IBICT: UFRJ/ECO, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ci/v30n1/a09v30n1.pdf>. Acesso em: 06 de fev. de 2020.

MARTINELLI, M. L. **Serviço Social**: identidade e alienação. 11 ed. São Paulo: Cortez, 2007. p.165.

MARX, K. **O Capital**: crítica da economia política: Livro I. Trad. Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2013. p.894.

\_\_\_\_\_. Para a crítica da economia política. Salário, preço e lucro. O rendimento e suas fontes. In: **Os economistas**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. p.242.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. Um Governo Matricial: Estruturas em rede para gerar resultados de desenvolvimento. In: LEVY, Evelyn; PRAGO, Pedro Anibal (Org). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: FUNDAP, Casa Civil, 2005. p.239 – 281. Disponível em: [http://biblioteca.planejamento.sp.gov.br:8080/Arquivos/arquivosAnexo/1450693922081LEVY\\_DRAGO\\_gestao\\_publica\\_no\\_brasil.pdf](http://biblioteca.planejamento.sp.gov.br:8080/Arquivos/arquivosAnexo/1450693922081LEVY_DRAGO_gestao_publica_no_brasil.pdf). Acesso em 02 de jun. de 2019.

MARINI, R. M. **América Latina: dependência e integração**. São Paulo: Brasil Urgente, 1992. p.153.

\_\_\_\_\_. Dialética da dependência. In: \_\_\_\_\_. **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis: Vozes; Buenos Aires: CLACSO, 2000. p.105-166.

MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). **Política social, família e juventude: uma questão de direitos**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p.43-59.

MELLO, F.A.O.P. Articulação interinstitucional de Redes em Santos. In: GUARÁ, I. M. F. R. **Redes de proteção social. Abrigos em movimento**. 2010. p. 65-70. Disponível em: <https://www.neca.org.br/wp-content/uploads/Livro4.pdf>. Acesso em 05 de fev. 2020.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a Assistência Social**. São Paulo: Cortez, 2001. p.320.

MINAYO, M. C. de S.; SANCHES, O. Quantitativo-Qualitativo: oposição ou complementariedade? **Cadernos de Saúde Pública**: Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, 1993. 239- 248p. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7K13PEGI/Downloads/36510-Article%20Text-43047-1-10-20120808%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7K13PEGI/Downloads/36510-Article%20Text-43047-1-10-20120808%20(1).pdf). Acesso em 11 de jul. 2019.

\_\_\_\_\_. SOUZA, E. R. Violência e saúde como um campo de interdisciplinar de ação coletiva. **História, Ciências e Saúde**: Manguinhos, 1998. p. 513- 531. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59701997000300006&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0104-59701997000300006&script=sci_abstract&tlng=pt) . Acesso em: 24 de jun. de 2019.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Social**. Teoria, método e criatividade. 18. ed. Petrópolis: Vozes, 2011. p.80.

MIOTO, R. C. T. A centralidade da família na política de assistência social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 8, n. 1, 2004. p.133-143.

\_\_\_\_\_. Cuidados sociais dirigidos à família e segmentos sociais vulneráveis. In: **Cadernos de capacitação em serviço social e política social**. Brasília: CEAD, Módulo 4. 2000. p.211-224.

\_\_\_\_\_. Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Orgs.). **Política social, família e juventude**: uma questão de direitos. São Paulo: Cortez, 2006. p.43-59.

NEVES, M. N. **Rede de Atendimento Social**: uma ação possível? Uberlândia, 2009. p.147-165. Disponível em:

<[https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos-das-mulheres/artigostesesdissertacoes/solucao\\_em\\_rede/rede\\_de\\_atendimento\\_-\\_acao\\_possivel.pdf](https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/direitos-humanos/direitos-das-mulheres/artigostesesdissertacoes/solucao_em_rede/rede_de_atendimento_-_acao_possivel.pdf)>. Acesso em: 30 de ago. 2018.

MIOTO. Trabalho com Famílias: um desafio para os Assistentes Sociais. **Textos & Contexto**, Porto Alegre, v. 3, n. 1, 2004. p.15. Disponível em:

<<http://revistaseletronicas.pucrs.br/te/ojs/index.php/fass/article/view/979>>. Acesso em: 21 de mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Trabalhos com famílias e Serviço Social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 12, n. 2, 2010. p.163-176. Disponível em:

<<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/ssrevista/article/view/7584/6835>>. Acesso em: 20 de mar. 2018.

\_\_\_\_\_. Família, Gênero e Assistência. In: CFESS. **O Trabalho do Assistente Social no SUAS**. Brasília: CFESS, 2011. p.108-117.

\_\_\_\_\_. **Trabalho social com famílias na Política Nacional de Assistência Social**.

Considerações sobre o trabalho social com famílias: proposta para discussão. Seminário Nacional de trabalho social com famílias. Brasília: MDS, 2014. p.1-19.

\_\_\_\_\_; NOGUEIRA, V. **Serviço Social e Saúde – desafios Intelectuais e operativos**. Ser Social, Brasília, v. 11, n. 25, p. 221 - 243, jul./dez.2009. Disponível em: <[http://seer.bce.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/viewFile/374/227](http://seer.bce.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/374/227)>. Acesso em: 29 de set. 2019.

\_\_\_\_\_; CAMPOS, M. S.; LIMA, T. C. S. Quem cobre as insuficiências das políticas públicas: contribuição ao debate sobre o papel da família na provisão do bem-estar social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 10, n. 1, 2006. p.165-185.

\_\_\_\_\_; DAL PRÁ, K. R. Serviços sociais e responsabilização da família: contradições da política social brasileira. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE PESQUISADORES EM SERVIÇO SOCIAL, 2012, Juiz de Fora. **Anais[...]** Juiz de Fora, 2012. p.11.

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. **SER Social**: Brasília, v. 12, n. 26, jan./jun. 2010. p.200-220. Disponível em: [http://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/12708](http://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/12708). Acesso em: 29 de maio de 19.

MONTAÑO, C. Das “lógicas do Estado” às “lógicas da sociedade civil”: Estado e “terceiro setor” em questão. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 20, n. 59. 1999. p.47- 79.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002. p.288.

\_\_\_\_\_. **A natureza do Serviço Social: um ensaio sobre sua gênese, a “especificidade” e sua reprodução**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p.224.

MORAES, C. **Marcela Temer e a volta do ‘primeiro-damismo’ no Brasil. No país polarizado, a “embaixadora” Marcela Temer levanta muitas críticas nas redes**. **EL PAÍS**, São Paulo, 7 nov. 2016. s/p. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/05/politica/1475703599\\_233017.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2016/10/05/politica/1475703599_233017.html)>. Acesso em: 31 de ago. 2018.

MOTA, A. E (org.). **O Mito da Assistência Social**: ensaios sobre Estado, Política e Sociedade. São Paulo: Cortez, 2008. p.256.

OLIVEIRA, H. M. J. **Assistência Social**: do discurso do Estado à prática do serviço social. 2. ed. Florianópolis: UFSC, 1996. p.211.

OLIVEIRA, I. M. **Assistência Social após LOAS em Natal, a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2005. p.306. Disponível em: <[http://www.sapientia.pucsp.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1556](http://www.sapientia.pucsp.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1556)>. Acesso em: 20 de fev. 2018.

OLIVEIRA, A. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista Administração Pública**: Rio de Janeiro, 2012. p.1551-1573. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n6/a07v46n6.pdf>. Acesso em: 27 de jun. de 2019.

OLIVEIRA, V. L.A. et all. Redes de Proteção: novos paradigma de atuação: Experiência de Curitiba. *In*: **Brasil Ministério da Saúde. Violência Faz Mal à saúde**. Brasília, 2004. p. 143-161.

PAULO NETTO, J. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995. p.104.

\_\_\_\_\_. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. *In*: LESBAUPIN, I. (Org.). **O desmonte da nação**: balanço do governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999. p.75-89.

\_\_\_\_\_. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2005. p.176.

\_\_\_\_\_. O movimento de reconceituação: 40 anos depois. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 84, 2005. p.5-20.

\_\_\_\_\_. **Introdução ao estudo do método de Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011. p.64.



PENA, R. F. A. "Consenso de Washington". **Brasil Escola**. Disponível em: <<https://brasilecola.uol.com.br/geografia/consenso-washington.htm>>. Acesso em: 27 de maio 2018. s/p.

PEREIRA, P. A. **A assistência social na perspectiva dos direitos**: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil. Brasília: Thesaurus, 1996. p.142.

\_\_\_\_\_. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **Ser Social**, Brasília, n. 20, 2007. p.63-84.

\_\_\_\_\_. **Política social**: temas e questões. São Paulo: Cortez, 2009. p.216.  
PEREIRA, P.A. Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio. **Revista Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. IX, n. 10, 2010. p.21. Disponível em: <<file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/1-Pereira.pdf>>. Acesso em: 25 de mai. 2018.

\_\_\_\_\_. Panorama do Processo de Regulamentação e Operacionalização dos Benefícios Eventuais Regidos pelas LOAS. In: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate nº 12**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. p.11-30. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/caderno%20-%202012.pdf>>. Acesso em: 21 de jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **A intersetorialidade das políticas sociais numa Perspectiva dialética**. 2010. Disponível em <http://matriz.sipia.gov.br/acervo-documental/artigos/249-artigointersectorialidade>. Acesso em: 20 de jun. 2019.

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e Política Social no Brasil. **Serviço Social Sociedade**. São Paulo, n. 112, 2011. p.729-753. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n112/07.pdf>>. Acesso em: 5 de ago. 2017.

PEREIRA, C. P. **A proteção social no capitalismo**: críticas e ideologias conflitantes. São Paulo: Cortez, 2016. p.368.

PEREIRA, K. Y. de L.; TEIXEIRA, S. M. Redes e intersetorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 12, n. 1, 2013. p.114 -127.

PERES, T. H. A. Comunidade Solidária: a proposta de um outro modelo para as políticas sociais. **Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 5, n. 1, 2005. p.109 - 126. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/37>>. Acesso em: 29 de mar. 2018.

PIRES, R. Burocracias, gerentes e suas “histórias de implementação”: narrativas do sucesso e fracasso de programas federais. In: FARIA, C. A. P. (Org.) **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2012. p.182–220.

\_\_\_\_\_. O TRABALHO NA BUROCRACIA DE MÉDIO ESCALÃO E SUA INFLUÊNCIA NAS POLÍTICAS PÚBLICAS. In: PIRES.R; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V.E. (Org) **Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas**. Ipea : Enap, 2018. p. 185 – 206. Disponível em

<http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8609/1/O%20Trabalho.pdf>

PROCOPIUCK, M.; FREY, K. REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E DE GOVERNANÇA E SUA ANÁLISE A PARTIR DA WEBSPHERE ANALYSIS.

**Revista Sociologia Política**: Curitiba, v. 17, n. 34, out. 2009. P. 63-83. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v17n34/a06v17n34.pdf>. Acesso em 16 de jul. de 2019.

POCHMANN, M. Mundo do Trabalho e organização dos Trabalhadores. In: **Brasil: incertezas e submissão?**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2019. p. 293 – 314. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/Brasil%20incertezas%20e%20Submissa%CC%83o%20Epub\(1\)%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/Brasil%20incertezas%20e%20Submissa%CC%83o%20Epub(1)%20(1).pdf). Acesso em 28 de set. de 2019.

RAICHELIS, Raquel. **A construção da esfera pública no âmbito da política de Assistência Social**. Tese (Doutorado) – PUCSP, São Paulo, 1997.

RAUPP, F.M.; BEUREN, I.M. Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. In. BEUREN, I.M. (Org.). **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 2006. Cap.3, p.76-97.

Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=000288&pid=S0080-2107201200020000400038&lng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=000288&pid=S0080-2107201200020000400038&lng=pt). Acesso em 12 de julh. de 2019.

ROCHA, E. C. da. et al. A importância da Replicabilidade na Ciência Política: O Caso do SIGOBR. **Revista Política Hoje: Pernambuco**, v. 22, n. 2, 2014. p.213-229.

Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3770>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

RODRIGUES, F. O estrago Temer. **Revista Caros Amigos**, São Paulo, ano XIX, n. 232, 2016. p.24-28. Disponível em:

<<https://www.carosamigos.com.br/index.../revista/.../7373-edicao-232-editorial-e-sumario>>. Acesso em: 2 de mar. 2018.

RUA, M.G; ROMANINI, R. **Para Aprender Políticas Públicas: Conceitos e Teorias – Unidade V**. Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas. vol. 01, 2013. p.35.

Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/ebook/para\\_aprender\\_politicas\\_publicas\\_-\\_unidade\\_05.pdf](http://igepp.com.br/uploads/ebook/para_aprender_politicas_publicas_-_unidade_05.pdf). Acesso em: 15 de jun. 2019.

\_\_\_\_\_. **Políticas Públicas**. Revista Atua, Florianópolis: UFSC, 2014. p.130.

Disponível em: <file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7KI3PEGI/Downloads/PNAP%20-%20Modulo%20Basico%20-%20GPM%20-%20Políticas%20Publicas.pdf>. Acesso em 15 de jun. de 2019.

SANICOLA, L. **As dinâmicas de Rede e o Trabalho Social**. São Paulo: Veras, 2008. p.292.

SANTOS, W. G. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979. p.138.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia**. São Paulo: Hucitec, 1996. p.136.

SÁTYRO, N. G. D.; SCHETTINI, E. S. M. A entrada da Política de Assistência Social na agenda decisória brasileira: o papel das leis e do presidente. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 35. 2011, Caxambu. **Anais[...]** Caxambu, 2011. p.27. Disponível em: <<http://mail.anpocs.org/index.php/encontros/papers/35-encontro-anual-da-anpocs/gt-29/gt29-10/1173-a-entrada-da-politica-de-assistencia-social-na-agenda-decisoria-brasileira-o-papel-das-leis-e-o-papel-do-presidente>>. Acesso em: 27 de mar. 2018.

SALLUM Jr., B.; GOULART, J. O. O Estado brasileiro contemporâneo: liberalização econômica, política e sociedade nos governos FHC e Lula. **Sociologia Política**, v. 24, n. 60, 2016. p.115-135. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v24n60/0104-4478-rsocp-24-60-0115.pdf>>. Acesso em: 28 de mar. 2018.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2011. p188.

SILVA, J.A. **Princípios dos processos de formações das leis no direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964. p.307.

SILVA, M. O. **O Serviço Social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009. p.376.

SCHERER-WARREN, I. **Cidadania sem fronteiras**: ações coletivas na era da globalização. São Paulo: Hucitec, 1999. p.93.

\_\_\_\_\_, I. Das mobilizações as redes de movimentos sociais. **Revista Sociedade e Estado**, v. 21, n. 1, Brasília, 2006. p.109-130. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/se/v21n1/v21n1a07.pdf>>. Acesso em: 30 de ago. 2018.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP**: UNICAMP, n. 48, 2000. p.1-16. Disponível em: [https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula\\_22.pdf](https://governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/teresa-aula_22.pdf). Acesso em: 22 de jun. de 2019.

SILVA, M. O. **O Serviço Social e o popular**: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2009. 376p.

SIMAM, A. M. Políticas Públicas: a implementação como objeto de reflexão teórica e como desafio prático. **Tese**. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. UFMG. 2005. p.250. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp009595.pdf>. Acesso em: jul. de 2019.

SIMIONATTO, I. Sociedade Civil e lutas sociais na América Latina e harmonização das classes e as estratégias de resistência. *In*: Boschetti, I.; Behring, e.R.; Santos, S.M.; Mioto, R.C.T (orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. Cortes, 2010. p. 152 -181.

SIMIONATTO, I; NOGUEIRA, V. M. R. Focalização. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, Marco A. (Org.). **Dicionário de políticas públicas**. 3 ed. São Paulo: UNESP, 2018, p. 368-370.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**: Porto Alegre, v. 01, n. 16, 2006. 20 - 45 p. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 14 de jun. de 2019.

SPINK, P. K; RAMOS, A. M. F. Rede Socioassistencial do SUAS: configurações e desafios. **O Social em Questão**, Rio de Janeiro, Ano XIX, nº 36, 2016, p.285-310. Disponível em: <[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/13\\_OSQ\\_36\\_Spink\\_Ramos.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/13_OSQ_36_Spink_Ramos.pdf)>. Acesso em: 29 de mar. 2018.

SPOSATI, A. Globalização da economia e processos de exclusão social. *In*: **Capacitação em Serviço Social e Política Social**. Módulo 1. Brasília: UnB, 2000. p.61-7p.

\_\_\_\_\_. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. São Paulo: Cortez, 2002. p.168.

\_\_\_\_\_. O primeiro ano do SUAS. *In*: **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo: Cortez, 2006. p.96-122.

\_\_\_\_\_. et al. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p.112.

\_\_\_\_\_. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 116, 2013. p.652-674.

\_\_\_\_\_. **Gestão Organizacional, Vigilância Socioassistencial e Trabalho em uma década de gestão do SUAS- 2005**. 2015. p.220. Disponível em: <[https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Produto\\_1\\_Alda%C3%ADza%20Sposati.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Produto_1_Alda%C3%ADza%20Sposati.pdf)>. Acesso em 18 de jul. 2018.

\_\_\_\_\_. et. al. **SUAS 10**. Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas. Brasília DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2015. p.88.  
SCHAPIRO, M. G. Discricionariedade desenvolvimentista e controles democráticos: uma tipologia dos desajustes. **Revista Direito Gv**: São Paulo, v. 12 n. 2, 2016. p.311-344. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v12n2/1808-2432-rdgv-12-2-0311.pdf>. Acesso em: 22 de jun. de 2019.

TAIÓ, P. M. **Histórico do Município De Taió**. [200-?] década provável, s/p. Disponível em: <https://www.taio.sc.gov.br/municipio/index/codMapaItem/20158>. Acesso em: 20 de jun. de 2019.

TEIXEIRA, S. M. Família na política de assistência social: avanços e retrocessos com a matricialidade sociofamiliar. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, v. 13, n. 2, 2009. p.255-264p. Disponível em: <<http://ww.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br%2Fsite%2Fdownload.php%3>

[Fid\\_publicacao%3D212&ei=XaYpVeHVB8OWNu64gdgP&usg=AFQjCNH1wseTM-IQexwQEYsaYmmwdinQlw&cad=rja](http://ww.revistapoliticaspUBLICAS.ufma.br%2Fsite%2Fdownload.php%3Fid_publicacao%3D212&ei=XaYpVeHVB8OWNu64gdgP&usg=AFQjCNH1wseTM-IQexwQEYsaYmmwdinQlw&cad=rja)>. Acesso em: 7 de set. 2018.

TEIXEIRA, S.M. Política Social contemporânea: a família como referência para as políticas sociais e para o trabalho social. *In*: MIOTO, R. C. T.; CAMPOS, M. S.; CARLOTO, C. M. (orgs). **Familismo, direitos e cidadania**: contradições da política social. São Paulo: Cortez, 2015. p.211-232.

\_\_\_\_\_. O desafio da gestão das redes de políticas. *In*: **Congresso Internacional Del Clad Sobre La Reforma Del Estado Y de La Administración Pública**. Lisboa: Portugal, 2002. p.1-24. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/CLAD/clad0043204.pdf>. Acesso em: 28 de maio de 2019.

TORRES, I. C. **As primeiras-damas e a assistência social**: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002. p.208.

TRAD, L. A. B. Grupos focais: conceitos, procedimentos e reflexões baseadas em experiências com o uso da técnica em pesquisas de saúde. **Physis Revista de Saúde Coletiva**: Rio de Janeiro, v. 19, 2009. p. 777-796. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/physis/v19n3/a13v19n3.pdf>. Acesso em 11 de julh. de 2019.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa na educação. São Paulo: Atlas. 1987. p.176.

TUMELERO, S. M. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. **Guajú**: Matinhos, v.04, n.2, 2018 p. 211 – 230. Disponível em: [file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7K13PEGI/Downloads/62201-252753-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Administrador.LAPTOP-7K13PEGI/Downloads/62201-252753-1-PB%20(1).pdf). Acesso em jun. 2019.

VERONEZE, R. T. A Política de Assistência Social brasileira e a ameaça temerária aos direitos sociais. **Textos & Contextos**, v. 16, n. 2, 2017. p.345-359. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/27538/16416>>. Acesso em: 2 de mar. 2018.

VIUDES, P. F. N. A questão territorial e os desafios para a política de Assistência Social: o caso de CAIUÁ/SP. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICAS PÚBLICAS, II, 2017, Florianópolis. **Anais[...]** Florianópolis: UFSC, 2017. P.10. Disponível em: <[https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180186/101\\_00514.pdf?sequence=1](https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/180186/101_00514.pdf?sequence=1)>. Acesso em: 27 de maio 2018.

XAVIER, C. Fome Zero: uma grande causa nacional. **Revista Radis**, n. 8, 2003. p.24-27. Disponível em <<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/08/reportagens/fome-zero-uma-grande-causa-nacional>>. Acesso em: 28 de mar. 2018.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da assistência social brasileira após dez anos de Loas. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano XXV, n. 77, 2004. p.11-29.

\_\_\_\_\_. XX Ciclo de Debates do Serviço Social do Hospital das Clínicas da UNICAMP. Tendências da Política de Assistência Social. **Serviço Social & Saúde**, Campinas, v. 3, n. 3, 2004. p.1- 94. Disponível em:

<[file:///C:/Users/Acer/Downloads/3\\_Yazbek.pdf](file:///C:/Users/Acer/Downloads/3_Yazbek.pdf)>. Acesso em: 26 de mar. 2018.

YAZBEK, M. C. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007. p. 256.

\_\_\_\_\_. Estado, políticas sociais e implementação do Suas. In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Suas: configurando os eixos de mudança**. Capacita Suas. Brasília: MDS, v.1, 2008. p.79. Disponível em:

<[http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Cadernos/SUAS\\_Vol1\\_%20Mudanca.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_Vol1_%20Mudanca.pdf)>. Acesso em: 25 de fev. 2018.

\_\_\_\_\_. Os fundamentos históricos e teórico-metodológicos do Serviço Social brasileiro na contemporaneidade. In: CFESS; ABEPSS. **Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. p.28.

\_\_\_\_\_. Pobreza no Brasil contemporâneo e formas de seu enfrentamento. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 110, 2012. p.288-322.

WEBER, M. Burocracia. In: C. Wright-Mills e H. Gerth (eds.). **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 2002. p.275. Disponível em:

[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3952424/mod\\_resource/content/1/Max%20Weber%20-%20Ensaio%20de%20Sociologia%20-%20Gerth%20%20Mills.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3952424/mod_resource/content/1/Max%20Weber%20-%20Ensaio%20de%20Sociologia%20-%20Gerth%20%20Mills.pdf). Acesso em 22 de jun. de 2019.

WIESE, M.; SANTOS, R. **A centralidade da família nas políticas sociais da assistência social e saúde: a relevância do debate para o serviço social**. SIBS-Relatos, 2009. s/p. Disponível em:

<<http://www.cibs.cbciss.org/arquivos/A%20CENTRALIDADE%20DA%20FAMILIA%20NAS%20POLITICAS%20SOCIAIS%20DA%20ASSITENCIA%20SOCIAL%20E%20SAUDE.pdf>>. Acesso em: 7 de set. 2018.

WINTER, S. C. Perspectivas de Implementação: Status e Reconsideração. In: **Administração Pública Coletânea**. São Paulo: UNESP, 2011. p.209-228.

WU, X. RAMESH, M.; HOWLETT, M. FRITZEM, S. **Guia de Políticas Públicas: gerenciando processos**. Brasília: ENAP, 2014. p.161. Disponível em:

<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>. Acesso em: 19 de jun. de 2019.

XAVIER, C. Fome Zero: uma grande causa nacional. **Revista Radis**, n. 8, 2003. 24-27p. Disponível em <<http://www6.ensp.fiocruz.br/radis/revista-radis/08/reportagens/fome-zero-uma-grande-causa-nacional>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

ZAGO, L. H. O método dialético e a análise do real. **kriterion**, Belo Horizonte, n. 127, 2013. p.109-12. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/kr/v54n127/n127a06.pdf>>. Acesso em: 15 de abr. 2018.





**APÊNDICE A - CADERNOS ORIENTADORES DO TRABALHO NA  
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL (2011- 2018)**

**QUADRO 02: Cadernos Orientadores do trabalho na Assistência Social no Brasil (2011- 2018)**

<b>DOCUMENTO</b>	<b>VOLUME</b>	<b>ANO</b>
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – CREAS.</b>	01	2011
<b>CADERNOS DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADO PARA POPULAÇÃO EM SITUAÇÃO DE RUA – CENTRO POP.</b>	01	2011
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS SOBRE O PAIF.</b>	01	2012
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS SOBRE O SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA – PAIF: TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS.</b>	02	2012
<b>CADERNO DE GESTÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA DO SUAS</b>	01	2013
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS SOBRE OS GASTOS NO PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DAS EQUIPES DE REFERÊNCIA DO SUAS</b>	01	2016
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: ATENDIMENTO NO SUAS ÀS FAMÍLIAS E AOS INDIVÍDUOS EM SITUAÇÃO DE VULNERABILIDADE E RISCO PESSOAL E SOCIAL POR VIOLAÇÃO DE DIREITOS ASSOCIADA AO CONSUMO DE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS.</b>	01	2016
<b>TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS INDÍGENAS: PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA PARA UMA OFERTA CULTURALMENTE ADEQUADA.</b>	01	2016
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS: SERVIÇO DE MEDIDAS SOCIOEDUCATIVAS EM MEIO ABERTO.</b>	01	2016
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES: FUNDAMENTOS ÉTICO-POLÍTICOS E RUMOS TEÓRICOMETODOLÓGICOS PARA FORTALECER O TRABALHO SOCIAL COM FAMÍLIAS NA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.</b>	01	2016
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES: SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENDIMENTO INTEGRAL À FAMÍLIA E SERVIÇO DE CONVIVÊNCIA E FORTALECIMENTO DE VÍNCULOS: ARTICULAÇÃO NECESSÁRIA NA PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA.</b>	03	2016
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES: PARTICIPAÇÃO DO SUAS NO CRIANÇA FELIZ.</b>	01	2017
<b>CADERNO DE ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DA GESTÃO DO PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL – PETI.</b>	01	2018
<b>ORIENTAÇÕES TÉCNICAS PARA ELABORAÇÃO DO PLANO INDIVIDUAL DE ATENDIMENTO (PIA) DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SERVIÇOS DE ACOLHIMENTO.</b>	01	2018

Fonte: Elaborado pela autora (2018).

## APÊNDICE B – ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL TRABALHADORES

01 – Representante do setor público

- a) Como é a história da Assistência Social no município de Taió?
- b) Quando começou a implementação do SUAS, e como se organiza atualmente?
- c) Está regulamentado por Lei, Decreto ou outro instrumento legal?

02 – Representante do setor privado:

- a) Como é a história da entidade?
- b) Desde que período mantém vínculo com a Política de Assistência Social?
- c) Qual o nível de Proteção Social em que a instituição atua?
- d) Quais os serviços ofertados?
- e) Como realiza a articulação da rede Socioassistencial?

03 – Quais as maiores demandas de atendimento do serviço?

04 – Quais os principais documentos que orientam o trabalho?

05 – Existe algum documento (portaria, lei, resolução, documento interno, etc.) que organiza o trabalho em nível local?

06 – Quais os motivos ou demandas que leva a equipe ou profissional a Articular a Rede Socioassistencial? E como é realizado?

07 - Quando a equipe a necessita Articular a Rede Socioassistencial qual profissional que frequentemente responsável pela Articulação?

08 – Como chega o usuário que estava em outro nível de proteção para atendimento do serviço atual?

09 – Vocês realizam o acompanhamento dos usuários que saem de um serviço para o outro?

10 - Existe alguma metodologia (detalhar) utilizada para pensar o trabalho de Articulação da Rede Socioassistencial?

11 - Quais os maiores entraves e/ou dificuldades que tem para Articulação da Rede Socioassistencial?

12 – E, quais as facilidades encontradas?

13 – O que você considera imprescindível para Articulação da Rede Socioassistencial?

14 – Como vocês operacionalizam a integralidade na Assistência Social?

## **APÊNDICE C - ROTEIRO PARA GRUPO FOCAL GESTÃO**

01 – Representante do setor público

- a) Como é a história da Assistência Social no município de Taió?
- b) Quando começou a implementação do SUAS, e como se organiza atualmente?
- c) Está regulamentado por Lei, Decreto ou outro instrumento legal?
- d) Mantém relação convenial para execução de algum serviço? Como foi realizado?
- e) Qual é o valor orçamentário para execução da Política municipal de Assistência Social?
- f) Recebe financiamento Tripartite para execução de quais serviços?
- g) Tem PPA disponível em meio eletrônico? Acompanham e avaliam a execução do plano?

02 - Representante do setor privado:

- a) Como é a história da entidade?
- b) Desde que período mantém vínculo com a Política de Assistência Social?
- c) Atua em quais áreas da Política de Assistência Social?
- d) Está inscrito e certificado em algum conselho?
- e) Qual o nível de proteção de atuação?
- f) Possui plano de ação aprovado por algum conselho municipal? Como se dá avaliação e acompanhamento das atividades previstas?
- h) como realiza a Articulação entre os serviços públicos?

03 – Quais os principais documentos que orientam o trabalho?

04 - Vocês utilizam algum recurso para gestão da Rede Socioassistencial?

05 - Vocês tem previsto no plano municipal a Articulação da rede socioassistencial? se sim, quais ações previstas?

06 – Quais as principais atividades enquanto grupo gestor na Articulação da Rede Socioassistencial?

07 - Vocês entendem que as equipes realizam um trabalho articulado?

08 - Quais os maiores entraves e/ou dificuldades que tem para articulação a rede socioassistencial?

09 – E, quais as facilidades encontradas?

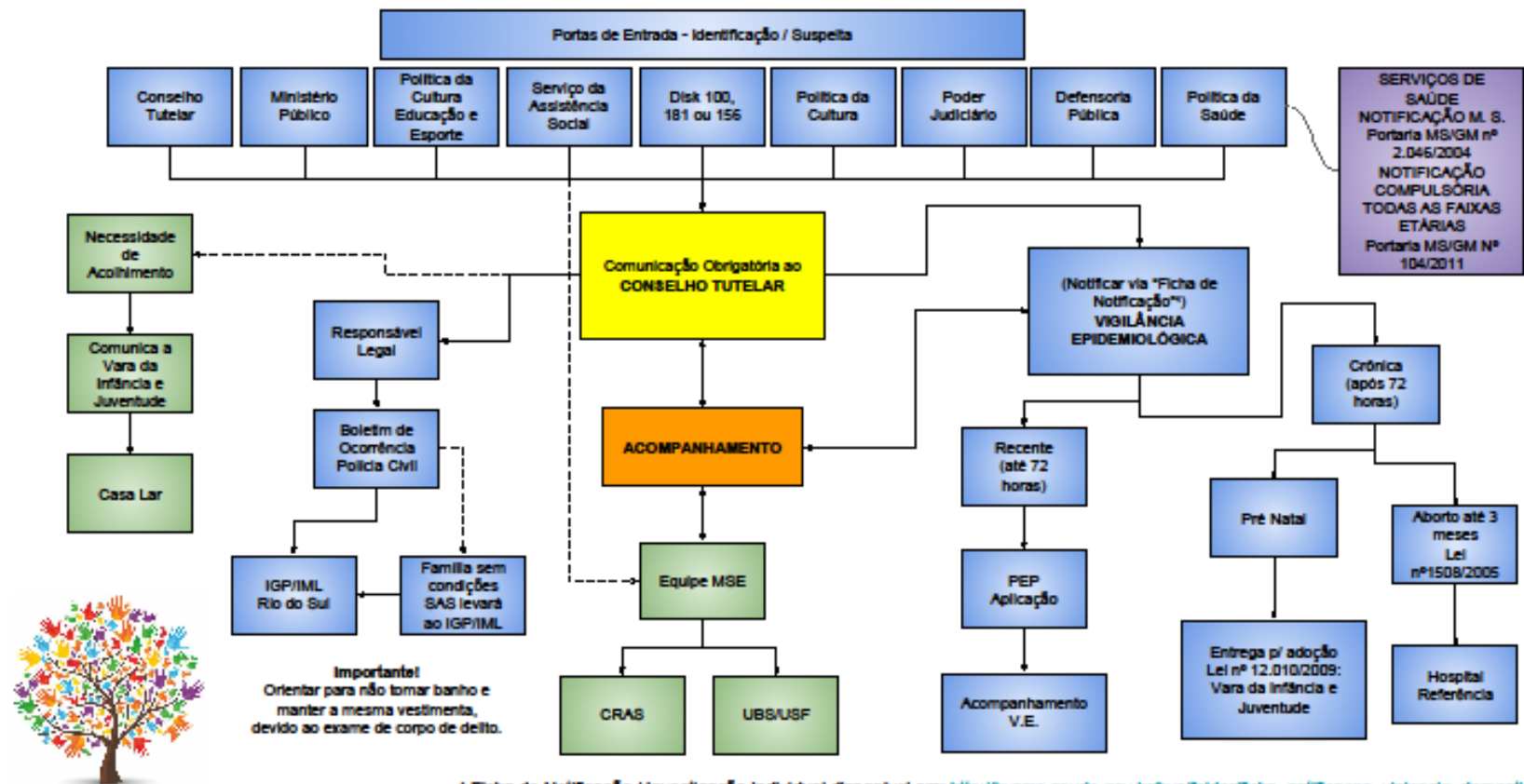
10 – O que você considera imprescindível para Articulação da Rede Socioassistencial?

11 – Como vocês operacionalizam a integralidade na Assistência Social?

**ANEXO A FLUXOGRAMA DE ATENDIMENTO PARA VIOLÊNCIA SEXUAL  
PARA CRIANÇA E ADOLESCENTE**

# FLUXOGRAMA DE ATENDIMENTO PARA VIOLÊNCIA SEXUAL CRIANÇA E ADOLESCENTE

(Atualizado em Outubro 2016)



\* Ficha de Notificação / Investigação Individual disponível em: [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/ folders/ficha\\_notificacao\\_violencia\\_domestica.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/ folders/ficha_notificacao_violencia_domestica.pdf)