

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY
RIBEIRO - UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM - CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS -
PPGPS

**A INTERSETORIALIDADE E OS DILEMAS PARA SUA
IMPLEMENTAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
REFLEXÕES A PARTIR DO SUAS NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO
DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**

MIRIAN DE FREITAS DA SILVA RAMOS

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
AGOSTO DE 2023

**A INTERSETORIALIDADE E OS DILEMAS PARA SUA
IMPLEMENTAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
REFLEXÕES A PARTIR DO SUAS NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO
DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**

MIRIAN DE FREITAS DA SILVA RAMOS

Tese apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF, como requisito final para a obtenção do título de Doutora em Políticas Sociais.

Orientador: prof. Dr. Geraldo Márcio Timóteo

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
AGOSTO DE 2023

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

R175

Ramos, Mirian de Freitas da Silva.

A INTERSETORIALIDADE E OS DILEMAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL : reflexões a partir do SUAS no contexto do município de Campos dos Goytacazes/RJ / Mirian de Freitas da Silva Ramos. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2023.

179 f.

Inclui bibliografia.

Tese (Doutorado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2023.

Orientador: Geraldo Marcio Timoteo.

1. Política de Assistência Social. 2. Intersetorialidade. 3. Questão Social. 4. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). 5. Contrarreforma neoliberal. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

**A INTERSETORIALIDADE E OS DILEMAS PARA SUA
IMPLEMENTAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
REFLEXÕES A PARTIR DO SUAS NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO
DE CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ**

MIRIAN DE FREITAS DA SILVA RAMOS

Tese de doutoramento apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, como requisito final para a obtenção do título de Doutora em Políticas Sociais.

Aprovada em 03 de agosto de 2023.

Comissão Examinadora:

Documento assinado digitalmente
gov.br MAURO MACEDO CAMPOS
Data: 20/09/2023 05:07:50-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. MAURO MACEDO CAMPOS - Membro Titular Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

Documento assinado digitalmente
gov.br SHIRLENA CAMPOS DE SOUZA AMARAL
Data: 21/09/2023 12:06:54-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dra. SHIRLENA CAMPOS DE SOUZA AMARAL - Membro Titular Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF

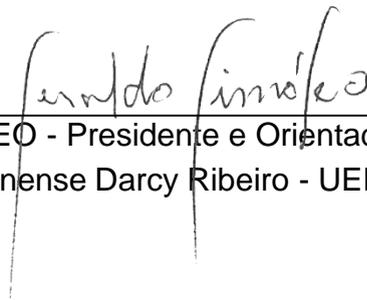
Documento assinado digitalmente
gov.br LEDA REGINA DE BARROS SILVA
Data: 26/09/2023 11:06:36-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dra. LEDA REGINA DE BARROS SILVA - Membro Titular Universidade Federal Fluminense - UFF

Documento assinado digitalmente
gov.br MARILENE PARENTE GONCALVES
Data: 13/09/2023 16:09:37-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof.^a Dra. MARILENE PARENTE GONÇALVES - Membro Titular Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof. Dr. GERALDO MÁRCIO TIMÓTEO - Presidente e Orientador Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF



“Todo ato social é um exercício do poder, toda relação social é uma equação de poder e todo grupo ou sistema social é uma organização de poder” (AMOS HAWLEY).

AGRADECIMENTOS

Sou grata a Deus por estar viva, por ter uma família tão querida, uma filha tão maravilhosa e um companheiro que acredita em meus sonhos.

Sou grata por ter conhecido pessoas especiais e indispensáveis nesta trajetória. Sou grata e exalto a importância da educação pública, especialmente da Universidade Pública brasileira para minha formação como cidadã.

Sou grata ao professor orientador por essa longa jornada de trocas e aprendizados mútuos.

Sou grata a todo corpo docente desta Universidade.

Sou grata aos membros da banca examinadora.

Sou grata aos meus colegas e amigas de doutorado pelas trocas.

Sou grata por reconhecer que a vida é aqui e agora.

Sou grata por ter a oportunidade diária de me perguntar o que realmente importa. Sou grata por acordar toda manhã e ter a oportunidade de ser um ser humano melhor.

Sou grata por saber que quero ser lembrada nesta vida pelos meus atos humanos.

Sou grata por ter a oportunidade diária de me perguntar o que realmente importa: o amor, a família, os amigos, o trabalho ou tudo isso?

Sou grata a Deus porque mesmo diante da maior perda da minha vida, tenho conseguido seguir, mesmo que eu fique estagnada em alguns momentos. Sou grata por acordar diariamente e lembrar-me de João pelo seu jeito humano de ser, como irmão caçula, pelo carinho, pelo dengo, pela carência infinita, pela teimosia, por sua vontade de viver como se a vida fosse acabar num sopro. E acabou.

Sou grata por ter a oportunidade de seguir admirando a lua, o pôr do sol e as cachoeiras e lembrar-me de você.

Sou grata e sinto muita saudade de tudo que vivemos juntos nos seus dezoito anos de vida, porém sinto ainda mais por tudo aquilo que poderíamos ter vivido, mas que por algum motivo nada importante diante do que realmente importa nesta vida eu abri mão em algum momento e recusei viver. Desculpa, eu ainda não entendia o quanto a vida é fugaz.

Sou grata por me fazer entender mesmo na dor que o que realmente importa é o hoje e o agora. Te amo. In memória do meu irmão João Paulo.

18 de janeiro de 2021.

RESUMO

A política de assistência social brasileira atualmente está organizada por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), composto por um modelo de gestão que envolve a participação da União, do Distrito Federal, dos estados e dos municípios. A rede socioassistencial encontra-se ordenada por serviços, programas, projetos e benefícios assegurados a partir de um ambicioso marco regulatório, com orientações e metodologias voltadas tanto aos profissionais quanto à população para planejamento da política e da construção e ampliação da rede de proteção. Do exposto, a presente pesquisa de tese teve como objetivo principal analisar e compreender o processo de implantação e implementação das ações intersetoriais na rede socioassistencial no município de Campos dos Goytacazes/RJ a partir da avaliação do conjunto de agentes municipais — coordenadores(as) e equipe técnica. O estudo teve como base a pesquisa de natureza qualitativa, sendo composto pelo aprofundamento bibliográfico, documental e pesquisa de campo junto aos agentes municipais. A análise aportou-se nos pressupostos teórico-metodológicos da tradição marxista, ao considerar que esta ofereceu à pesquisadora os subsídios necessários para compreensão crítica da temática e da realidade pesquisada. Para isso, foi salutar o aprofundamento teórico acerca da intersetorialidade, da política de assistência e do SUAS, o que permitiu identificar e discutir os limites e dilemas intrínsecos ao processo de materialização da articulação intersetorial no âmbito do sistema. Por meio do aprofundamento bibliográfico debruçou-se e sistematizou análises e reflexões críticas da trajetória histórica da política pública de assistência social nas últimas três décadas, com a finalidade de compreender e problematizar sua concepção na agenda de proteção social brasileira diante das investidas e adesão cada vez mais forte dos países em desenvolvimento ao receituário neoliberal. Como resultados principais, elencou-se: 1) a existência, primordialmente a partir dos anos de 1990, de um projeto de Estado que tem buscado redefinir as políticas sociais, colocando em prática o trato das múltiplas expressões da questão social, reduzindo-a muitas vezes à pobreza, à individualização e responsabilização das famílias e indivíduos por intermédio das ações setorializadas e focalizadas, especialmente no que tange à assistência com os chamados kits contra a pobreza; 2) no âmbito da gestão do SUAS a intersetorialidade aparece muito mais como algo recomendativo do que prático, sendo sinalizada a sua fragilidade na incorporação neste âmbito de política, bem como com as demais políticas sociais; 3) a incapacidade da rede socioassistencial em responder às necessidades da população diante do aguçamento das desigualdades sociais e frente à fragilidade e sucateamento das demais políticas públicas; 4) a existência de uma rede “paralela” ou “informal” que tem funcionado frente à fragilidade da rede formal da assistência; a rede informal funciona por meio do “coleguismo”, fato este que tem corroborado para a não garantia e continuidade de acesso da população aos seus direitos no município em questão; 5) a importância do diálogo interdisciplinar por meio das trocas de saberes e respeito para avançar na materialização da intersetorialidade na rede; 6) a intersetorialidade precisa ser debatida, falada e compreendida em sua complexidade pelos atores sociais e instituições; 7) a insegurança vivenciada por grande parte dos integrantes das equipes técnicas, com contratos de trabalhos temporários, tendo que lidar com trocas constantes, entre outros achados desta pesquisa.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; Intersetorialidade; Questão Social; Sistema Único de Assistência Social (SUAS); Contrarreforma neoliberal.

ABSTRACT

Brazil's social assistance policy is currently organized through the Unified Social Assistance System, called in Portuguese as SUAS, made up of a management model that involves the Federal Government participation, the Federal District, the states, and the municipalities. The social assistance network is organized into services, programmes, projects, and benefits, based on an ambitious regulatory framework, with guidelines and methodologies aimed at both professionals and the population for planning the policy, building, and expanding the protection network. Considering what was explained above, the main objective of this thesis research was to analyze and understand the process of implanting and implementing intersectoral actions in the social assistance network in the municipality of Campos dos Goytacazes/RJ, based on the evaluation of municipal agents - coordinators and technical staff. The study was based on qualitative research, consisting of in-depth bibliographic, documentary studies and field research with municipal agents. The analysis was based on the theoretical-methodological assumptions of the Marxist tradition, as it provided the researcher with the necessary support for a critical understanding of the subject and the reality being researched. To this end, it was useful to delve deeper into the theory of intersectorality, assistance policy and the Unified Social Assistance System, which allowed us to identify and discuss the limits and dilemmas intrinsic to the process of materializing intersectoral coordination within the aforementioned system. Through in-depth bibliography, analyses were made and systematized, as well as critical reflections on the historical trajectory of public social assistance policy over the last three decades, with the aim of understanding and problematizing its conception in the Brazilian social protection agenda in the face of onslaught and increasingly strong adherence of developing countries to the neoliberal prescription. The main results were 1) the existence, primarily since the 1990s of a state project that has sought to redefine social policies, putting into practice the treatment of the multiple expressions of the social question, often reducing it to poverty, the individualization and accountability of families and individuals through sectoralized and focused actions, especially with regard to assistance with the so-called kits against poverty; 2) within the management of Unified Social Assistance System, intersectionality appears much more as something recommended than practical, and its fragility in being incorporated into this sphere of policy, as well as with other social policies, has been pointed out; 3) the inability of the social assistance network to respond the populations needs in the face of growing social inequalities, the fragility and dismantling of other public policies; 4) the existence of a "parallel" or "informal" network that has functioned in the face of the fragility of the formal assistance network, the informal network works through "collegiality", a fact that has corroborated the failure to guarantee and continue the population's access to their rights in the municipality in question; 5) the importance of interdisciplinary dialogue through the exchange of knowledge and respect in order to advance the intersectionality materialization in the network; 6) intersectorality needs to be debated, examined and understood in its complexity by social actors and institutions; 7) the insecurity experienced by a large part of the members of the technical teams, with temporary work contracts, having to deal with constant changes, among other findings of this research.

Keywords: Social Assistance Policy; Intersectorality; Social Question; Unified Social Assistance System (SUAS); Neoliberal counter-reform.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1. Total de famílias inscritas no CadÚnico do governo federal em situação de extrema pobreza entre os anos de 2014 a 2020, f. p. 58

Gráfico 2. Total de famílias inscritas no CadÚnico do governo federal em situação de pobreza entre os anos de 2014 a 2020, f. p. 58

Gráfico 3. População pobre e extremamente pobre no Brasil no período pré-pandemia e durante a pandemia, f. p. 61

Tabela 1. Distribuição das famílias e pessoas por território cadastradas no CadÚnico, f. p. 74

Tabela 2. Número de famílias que vivem em situação de extrema pobreza inseridas no CadÚnico, f. p. 75

Tabela 3. Entrevistas com Coordenadores(as) da proteção social básica; média e alta complexidade , f. p. 105

Tabela 4. Entrevistas com equipe técnica da proteção social básica; média e alta complexidade, f. p. 107

Mapa 1. Territórios de referência da política de assistência social, f. p. 76

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CRAS – Centro de Referência de Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado de Assistência Social

CadÚnico – Cadastro Único

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LBA – Legião Brasileira de Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PTR – Programa de Transferência de Renda

PBF – Programa Bolsa Família

PAB – Programa Auxílio Brasil

PAEF – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família

PPGPS – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SMDHS – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social

UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

UFF – Universidade Federal Fluminense

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. QUESTÃO SOCIAL E POBREZA: CONTRARREFORMAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS E SUA APLICAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL	18
1.1 Política Social: da perspectiva do direito ao consenso construído pelo Estado	18
1.2 Políticas de Estado e de governo	30
1.3 Política de assistência social e direitos sociais: dimensões históricas e conceituais	34
1.4 Dimensionalidades da pobreza e extrema pobreza no contexto brasileiro	51
1.5 Contextualização da Realidade Pesquisada	69
2. A CONSTRUÇÃO DA RUPTURA DO PARADIGMA DA SETORIALIZAÇÃO NO SUAS: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PELA ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL	80
2.1 Diretriz setorial e assistência social: desafios frente a construção de estratégias da ruptura a partir da intersectorialidade	80
2.2 Sistema Único de Assistência Social (SUAS): possibilidades e dilemas de operacionalização da assistência social pela articulação intersectorial	90
3. CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA	100
3.1 Características da pesquisa	100
3.2 O passo a passo da pesquisa	101
4. SETORIALIZAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E SUAS: OS AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS — COORDENADORES(AS) E EQUIPE TÉCNICA DOS EQUIPAMENTOS SOCIOASSISTENCIAIS	109
4.1 Rede socioassistencial, setorialização e intersectorialidade nos territórios de referência da assistência social	109
4.2 Articulação intersectorial: rede socioassistencial e os “burocratas de rua”.	127
CONSIDERAÇÕES FINAIS	150
REFERÊNCIAS	160
APÊNDICE I	173
APÊNDICE II	175
APÊNDICE III	176

INTRODUÇÃO

A intersectorialidade tem se apresentado na agenda das políticas sociais como um dos grandes dilemas à implementação de políticas de mitigação das diversas expressões da questão social no âmbito da rede socioassistencial. Compreende-se que as expressões da questão social são produtos de um amplo processo de exploração da força de trabalho e de sua alienação, com o objetivo de produzir maior concentração de riquezas que são socialmente produzidas. Em razão deste sistema de acumulação há falta de bens e serviços públicos levando à fragilização das políticas de proteção social, culminando historicamente no agravamento das expressões de pobreza e miséria típicas das sociedades em desenvolvimento, mas, que, hoje, já atingem os grandes países desenvolvidos e suas crises sistêmicas.

Frente a essa constatação, cabe ressaltar que o enfrentamento da questão social e do seu agravamento não será feito por meio de políticas de remediação das condições objetivas de vida dos indivíduos atingidos, mas, enquanto um sistema social mais justo não seja cunhado pela ação dos sujeitos organizados, deve-se considerar a fala de Betinho quando diz que “quem tem fome, tem pressa” para expor, claramente, a realidade de que as ações do Estado não podem estar localizadas em um único setor e, ou, a cargo de uma única política social. Pelo contrário, deve integrar a união de um extenso conjunto das iniciativas públicas, visando ao fortalecimento e articulação da rede não só no âmbito da política de assistência social, mas, também, das demais políticas sociais (saúde, educação, habitação, saneamento básico, emprego e renda, entre outras necessidades sociais, como lazer e arte), sendo essa articulação fundamental, com a finalidade de apreender as necessidades das famílias e dos indivíduos numa perspectiva integral que lhes permita viver com dignidade, como defendido no art. 1º, dos artigos fundamentais da Constituição Federal.

No âmbito das políticas sociais, entre elas a assistência social, a intersectorialidade diz respeito aos esforços e desafios que vêm sendo empregados, principalmente a partir do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com o objetivo de fortalecer e integrar a rede de serviços, programas,

projetos e benefícios assistenciais, referindo-se a um modelo de gestão estratégica de intervenção nas desigualdades sociais e vulnerabilidades ante o processo intenso de aviltamento de condições dignas de sobrevivência de uma parcela extensa da classe trabalhadora e do aprofundamento das desigualdades sociais e da complexidade que envolve suas demandas, chegando a aproximadamente um percentual de 62,5¹ milhões de pessoas vivendo na condição de pobreza durante o período da Pandemia da Covid-19, conforme informações da Síntese de Indicadores Sociais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022).

A partir da criação da Seguridade Social brasileira com a Constituição Federal (C.F.) de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, a política de assistência social passou a ser compreendida como política pública e reclamável pela população que a acessa. Essa conquista foi possível apenas a partir desse marco regulatório importante, e desde então são grandes os desafios, dilemas e contradições que permeiam o cotidiano de construção, fortalecimento e consolidação dessa modalidade de política.

Cabe frisar que não se trata apenas disso, pois a partir do aprofundamento das leituras e pesquisas acerca da temática, é possível constatar avanços extremamente relevantes. Entre eles destaca-se a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), em 2005, sendo possível certificar considerável avanço no que concerne à estruturação da assistência social no Brasil a partir de novas orientações de natureza legal e de normativas institucionais e organizacionais. Porém, ainda segue fragilizada em razão de sua organização — como se verá neste trabalho — e, claramente, esbarrando em necessidades orçamentárias que não lhe permitem alcançar a universalização de suas atribuições assistenciais. Este avanço foi possível com a Resolução do Conselho

¹ Síntese de Indicadores Sociais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2022.

Disponível

em:

<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/35687em-2021-pobreza-tem-aumento-recorde-e-atinge-62-5-milhoes-de-pessoas-maior-nivel-desde2012#:~:text=J%C3%A1%20a%20linha%20de%20extrema,2020%2C%20mas%20teve%20alta%20recorde>>. Acesso em: julho de 2023.

Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 145 de 2004, que deliberou tanto a respeito da PNAS quanto do SUAS, além das respectivas Normas Operacionais - NOB² SUAS/2005 – (Normal Operacional Básica do SUAS) e NOB³ RH/2006 – (Norma Operacional Básica de RH – SUAS).

Não obstante, vale ressaltar que, mesmo diante dessa consubstanciação trazida pela PNAS e pelo SUAS, e do mérito que isso significa, não dá para desconsiderar que, historicamente, a assistência tem vivenciado processos contraditórios em seu interior. Isto porque, ao mesmo tempo em que busca viabilizar a garantia de direitos para população dentro da perspectiva do direito contemplada na seguridade social, sendo a assistência direito do cidadão e dever do Estado e da sociedade, essa perspectiva é permeada por tendências conservadoras e neoconservadoras que impõem limites à sua própria estruturação enquanto política pública. Tais limites têm-se intensificado a partir da redefinição da agenda de proteção social brasileira diante das investidas e adesão cada vez mais forte dos países em desenvolvimento ao receituário neoliberal após os anos de 1990, a exemplo do Brasil.

Essa agenda política é traduzida claramente no aprofundamento da pobreza e das desigualdades sociais e no processo de fragilização do Estado, primordialmente em suas condições de responder às demandas de ampliação e fortalecimento da proteção social, visando à garantia dos direitos sociais nesse contexto (MAURIEL, 2020).

Do exposto, intenciona apontar e discutir aspectos conjunturais e conceituais acerca da intersetorialidade e como ela vem sendo incorporada na gestão das políticas sociais, com destaque para a política de assistência social a partir da perspectiva de gestão normatizada pelo SUAS e para os desafios que

² NOB SUAS (2005) Disciplina e normatiza a operacionalização da gestão da Política de Assistência Social: estabelece nova sistemática de financiamento pautada em pisos de proteção social básica e especial, em conformidade com critérios de partilha pautados em indicadores, porte de municípios, a análise territorial realizada de fundo a fundo de forma regular e automática; define responsabilidades e critérios para a adesão ao SUAS; define níveis diferenciados de gestão de estados e municípios.

³ A NOB/RH aprovada pelo CNAS em 13 de dezembro de 2006 objetiva: a padronização das carreiras do SUAS, por meio de diretrizes nacionais para a implementação de ações específicas que tem como objetivo a qualificação e valorização dos trabalhadores atuantes no SUAS.

seu processo de implementação dentro da rede socioassistencial tem trazido. É importante mencionar que desde a PNAS e do SUAS a intersectorialidade se faz cada vez mais presente nessa arena de política.

Assim, embora essa necessidade de concertação intersectorial esteja fortemente presente nos documentos regulatórios da política, os estudos envolvidos a essa temática, em sua maior parte, apontam para uma enorme vacuidade entre a teoria e a ação no contexto de materialização e funcionamento da rede socioassistencial, fato este constatado com a realização da pesquisa de campo, apontando para a necessidade de alterar este quadro de persistência da fragmentação das ações sociais, tarefa nada trivial e que constitui um dos principais dilemas em direção à implementação efetiva do SUAS, priorizando a sustentabilidade de formas de funcionamento mais integradas da rede de proteção aos sujeitos de direitos. Neste contexto, a pesquisa tem como orientação principal a seguinte indagação: Quais os danos que a setorialização das políticas sociais, em especial da assistência, apresentam para o acesso aos direitos sociais no âmbito do SUAS no município de Campos dos Goytacazes/RJ?

A hipótese apresentada foi a de que a implementação de políticas sociais focalizadas e setorializadas, voltadas para a administração da pobreza e extrema pobreza em substituição a um modelo de proteção social de natureza universal que reafirma a necessidade de garantir a dignidade da pessoa humana, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, tem legitimado um modelo de gestão pontual e frágil de proteção social que se fortalece, primordialmente, com o avanço das contrarreformas de natureza neoliberal, o que tem impactado a garantia do acesso aos direitos sociais nacionalmente constituídos. Nesse contexto, acredita-se que a articulação intersectorial tem se apresentado como peça fundamental na gestão das políticas sociais tanto em nível federal quanto em nível estadual e municipal, possibilitando o fortalecimento da intervenção entre os setores e da relação entre os sujeitos.

Como objetivo geral delimitou-se a análise e compreensão do processo de implantação e implementação das ações intersectoriais na rede socioassistencial no município de Campos dos Goytacazes/RJ a partir da

perspectiva do conjunto de agentes municipais — coordenadores(as) e equipe técnica dos equipamentos da política pública de assistência social.

No que diz respeito à realidade empírica da pesquisa, o trabalho tem como cenário o município de Campos dos Goytacazes, que se situa na Região Norte Fluminense, sendo considerado o maior em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro, com uma área de 4.040,6 km² e uma população de 483.551 habitantes, de acordo com informações disponibilizadas pelo Censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O interesse pelo tema decorreu da pesquisa desenvolvida no mestrado no ano de 2015 junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais desta mesma Universidade, em que foi possível identificar que o referido município havia iniciado a implantação e implementação da rede socioassistencial na perspectiva do SUAS no ano de 2009, tendo como foco principal o desenvolvimento de uma política que fosse capaz de mitigar a oferta individualizada nos atendimentos às necessidades e demandas da população, buscando fortalecer e colocar em prática a articulação intersetorial a partir de uma rede socioassistencial não acabada, mas estruturada em termos de serviços e equipamentos. Conforme constatação por meio de pesquisa de campo realizada pela doutoranda junto a gestão municipal no período retromencionado, tratava-se de uma rede socioassistencial composta por todos os níveis de proteção social previstos na PNAS e no SUAS, isto é, proteção social básica, média e de alta complexidade.

Diante disso, este trabalho teve a intencionalidade de compreender e analisar os avanços ou não da gestão municipal no que diz respeito à ampliação e ao fortalecimento da rede socioassistencial e de sua articulação intersetorial com as demais políticas sociais na perspectiva contida no SUAS, uma vez que nos resultados da dissertação foi possível constatar que a gestão municipal havia avançado no processo de adequação da rede de proteção social nos moldes propostos pelo referido sistema, estando o município, em 2017, já classificado na condição de grande porte no que concerne à gestão da política de assistência. Não obstante, apesar dos avanços mencionados, a questão da articulação da rede foi apontada pelos(as) interlocutores(as) da pesquisa como sendo de

grande desafio para o município, já que, na prática, concretizava-se de maneira frágil e com pouca efetividade (SILVA, 2017).

No que diz respeito à relevância da pesquisa, destaca-se sua importância para a gestão municipal, primordialmente por trazer dados que possibilitam repensar a estruturação e funcionamento da rede socioassistencial a partir de um modelo de gestão mais integrado às demais políticas sociais. Assim, com as falas dos sujeitos interlocutores(as) — denominados de T (técnico(a) social) e C (coordenador(a)) —, foi possível compreender de forma mais acurada a realidade estudada, apontar os avanços e também os dilemas presentes no contexto da assistência social. Além disso, a relevância se dá em relação à produção de conhecimento crítico, ao permitir avançar e aprofundar as reflexões acerca da temática que é atual na agenda das políticas sociais, buscando trazer um entendimento de que a intersectorialidade precisa ser apreendida no âmbito da gestão pública como instrumento profícuo no processo de respostas e mitigação das diferentes expressões da questão social no contexto de fragmentação e pulverização das propostas universais das políticas públicas e da incapacidade gerencial demonstrada pelo Estado em responder com eficácia e efetividade à administração das políticas assistenciais de forma setorializada.

A sistematização do trabalho se deu tendo como base o debate interdisciplinar ao propor um diálogo crítico com as categorias de 1) Política de Assistência Social; 2) Intersectorialidade; 3) Questão Social; 4) Sistema Único de Assistência Social (Suas) e 5) Contrarreforma neoliberal.

O estudo é de natureza qualitativa, composto pela pesquisa bibliográfica, documental e pesquisa de campo. Com a pesquisa bibliográfica foi possível avançar na compreensão do estudo proposto e, ademais, o referencial teórico serviu de base para analisar as falas dos entrevistados da pesquisa. Já a pesquisa documental se deu a partir da leitura atenta do Diagnóstico Socioterritorial disponibilizado pelo Setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social e do Plano Municipal de Assistência Social (2022-2025).

Quanto à pesquisa de campo, realizou-se a aplicação de entrevistas semiestruturadas com os agentes municipais, coordenadores(as) e equipe

técnica dos equipamentos da assistência social, proteção social básica, Centro de Referência da Assistência Social – CRAS, proteção social de média e alta complexidade, Centro de Referência Especializado em Assistência Social – CREAS – e equipamento da alta complexidade, conforme melhor aprofundado na parte da metodologia.

A tese encontra-se estruturada em quatro capítulos, seguidos de subitens, de acordo com a descrição a seguir: Capítulo 1. "QUESTÃO SOCIAL E POBREZA: CONTRARREFORMA DAS POLÍTICAS SOCIAIS E SUA APLICAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL". Compõem este capítulo 5 (cinco) subitens, sendo: 1.1 "Política social: da perspectiva do direito ao consenso construído pelo Estado"; 1.2 "Políticas de Estado e de Governo"; 1.3 "Política de assistência social e direitos sociais: dimensões históricas e conceituais"; 1.4 "Dimensionalidades da pobreza e extrema pobreza no contexto brasileiro"; 1.5 "Contextualização da Realidade Pesquisada: apontamentos sobre o município de Campos dos Goytacazes/RJ". Essa parte do trabalho trouxe o debate da política social e de sua relação intrínseca à questão social e às formas de enfrentamento por parte do Estado e da elite a partir das lutas e mobilização da classe trabalhadora, apontando as correlações de forças e as contradições inerentes ao processo de reconhecimento da política social. Além disso, o subitem seguinte sistematizou de forma breve as diferenças entre as políticas ditas de Estado e as de governo, com o intuito de evidenciar o grau de complexidade de cada modalidade, bem como os limites e capacidade de respostas das mesmas frente às demandas sociais. Adiante apresentou a construção da análise reflexiva acerca da trajetória histórica da política pública de assistência social nas últimas três décadas, com o objetivo de compreender e problematizar sua concepção na agenda de proteção social brasileira diante das investidas e adesão cada vez mais forte dos países em desenvolvimento ao receituário neoliberal.

Além disso, debruçou-se no debate crítico acerca das dimensões da pobreza e extrema pobreza, sua conformação na agenda social do Estado e seu processo de naturalização pela sociedade, apontando dados que corroboram com a afirmativa de que historicamente a população brasileira vive num país

cada vez mais desigual, marcado pela concentração de renda e pelo aguçamento das desigualdades sociais.

Ainda neste capítulo, realizou-se uma apresentação reflexiva do contexto empírico da pesquisa, apontando informações referentes à estruturação da rede socioassistencial, articulada ao debate crítico no que concerne à questão da proteção social no município frente ao elevado número de famílias e indivíduos que estão na condição de pobreza e extrema pobreza, fato este alavancado pela pandemia da Covid-19.

O capítulo 2, "A CONSTRUÇÃO DA RUPTURA DO PARADIGMA DA SETORIALIZAÇÃO NO SUAS: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PELA ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL", encontra-se disposto em dois subitens, que são: 2.1 "Diretriz setorial e assistência social: desafios frente à construção de estratégias da ruptura a partir da intersectorialidade"; e 2.2 "Sistema Único de Assistência Social (SUAS): possibilidades e dilemas de operacionalização da assistência social pela articulação intersectorial". O objetivo deste capítulo é trazer para discussão e análise aspectos conceituais acerca da intersectorialidade a partir das estratégias de rupturas da setorialização, com a finalidade de melhor entender como a articulação intersectorial vem sendo incorporada na gestão das políticas sociais, com destaque para a política de assistência social. Posteriormente, buscou-se refletir de maneira crítica acerca das mudanças consubstanciadas no SUAS, com a finalidade de compreender como as novas diretrizes vem redesenhando a estrutura organizacional da assistência, bem como a perspectiva de atuação nas desigualdades sociais, principalmente diante do espraiamento da agenda neoliberal, culminando no fortalecimento das ações focalizadas na pobreza e na extrema pobreza. Diante desse contexto, ressalta-se, todavia, a necessidade premente de concertação intersectorial nessa arena de política pública, com o intuito de possibilitar maior eficácia, eficiência e efetividade na prestação dos serviços requeridos pelas famílias e indivíduos.

O capítulo 3, "CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA", encontra-se composto de dois subitens, sendo estes: 3.1 "Características da pesquisa"; e 3.2 "O passo a passo da pesquisa". Como o próprio nome sugere, trata-se de um capítulo voltado para discussão do percurso

metodológico para sistematização deste trabalho de tese. Aborda o passo a passo da sistematização e os procedimentos metodológicos.

O capítulo 4, "SETORIALIZAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E SUAS: OS AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS — COORDENADORES(AS) E EQUIPE TÉCNICA DOS EQUIPAMENTOS SOCIOASSISTENCIAIS", refere-se, propriamente, à realidade empírica da pesquisa e está composto por dois subitens, a saber: 4.1 "Rede socioassistencial, setorialização e intersectorialidade nos territórios de referência da assistência social", e 4.2 "Articulação intersectorial: rede socioassistencial e os burocratas de rua".

A sistematização desta última parte do trabalho se deu com base nos dados coletados com a pesquisa de campo a partir da aplicação de entrevistas semiestruturadas. Após a transcrição das falas, realizou-se a análise das informações coletadas, tendo como base o referencial teórico previamente selecionado a partir dos eixos temáticos, conforme dispostos nos apêndices II e III e na parte metodológica. Finalizada esta etapa, foram elaboradas as considerações finais, em que procurou-se evidenciar os principais aspectos abordados no decorrer do desenvolvimento deste trabalho de tese, a partir do resgate de alguns pontos importantes acerca do debate teórico, bem como dos resultados obtidos com a aplicação das entrevistas junto aos agentes municipais dos equipamentos da assistência social.

1. QUESTÃO SOCIAL E POBREZA: CONTRARREFORMAS DAS POLÍTICAS SOCIAIS E SUA APLICAÇÃO NO ÂMBITO MUNICIPAL

Esse capítulo trata do debate da política social e de sua relação intrínseca à questão social e às formas de enfrentamento por parte do Estado e da elite a partir das lutas e mobilização da classe trabalhadora. Abordou, além disso, a diferença entre as políticas de Estado e de governo, com o intuito de evidenciar a partir da discussão teórica que se trata na verdade de modalidades distintas de proteção social, primordialmente no que tange seu grau de complexidade, cobertura e continuidade. Buscou, ademais, trazer uma análise da trajetória histórica da política pública de assistência social nas últimas três décadas, com o objetivo de compreender e problematizar sua concepção na agenda de proteção social brasileira diante das investidas e adesão cada vez mais forte dos países em desenvolvimento ao receituário neoliberal.

Em seguida, sistematizou-se um debate crítico das dimensões da pobreza e extrema pobreza e de sua conformação na agenda do Estado e por fim teceu-se uma breve contextualização da realidade empírica da pesquisa, sendo possível fazer alguns apontamentos sobre a configuração da rede socioassistencial e dos processos de aprofundamento da pobreza e extrema pobreza no contexto de espraiamento da Covid-19 diante da fragilidade das políticas sociais em responder as demandas por acesso a direitos sociais, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

1.1 Política Social: da perspectiva do direito ao consenso construído pelo Estado

Para abordar a temática proposta neste subitem, parte-se da afirmativa de que o Brasil não foi

[...] o berço da Revolução Industrial e as relações sociais capitalistas desenvolveram-se aqui de forma bem diferente dos países de capitalismo central, ainda, que mantendo suas características essenciais (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p.71),

diante de tal constatação, sistematizou-se uma reflexão crítica acerca do reconhecimento da política social no contexto brasileiro, considerando certas especificidades do processo de produção e reprodução da força de trabalho e da relação intrínseca da própria política social com a formação econômica, social e política construída historicamente no país, a partir do entendimento de que “[...] a política social é a forma pela qual o Estado tenta resolver o problema da transformação duradoura de trabalho não assalariado em trabalho assalariado” (OFFE⁴, 1984, p. 15).

Tais especificidades, constituídas a partir de determinantes tanto estruturais quanto conjunturais, são fundamentais e devem ser consideradas como parte do processo de desenvolvimento da política social, suas contradições e correlações de forças, frente a sua concessão a partir do reconhecimento pelo Estado e pela elite no contexto brasileiro.

O Estado na concepção marxista,

[...] nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o Estado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado (ENGELS, 2010, p. 326).

Fato é que existem inúmeras contribuições acerca do conceito de Estado, a exemplo da concepção simbólica do sociólogo Pierre Bourdieu (2014) em sua obra “SOBRE O ESTADO”, em que este “[...] pode ser caracterizado como constituição de recursos oficiais, de violência simbólica legítima” (BOURDIEU, 2014, p. 174), sendo por meio desta forma de representação e de dominação simbólica e pelo uso da força que se dá a legitimidade e a condição de existência

⁴ Para os fins elucidativos, importa ressaltar que a argumentação do autor se deu a partir do contexto europeu, fato este que não invalida suas contribuições quando utilizadas para pensar e refletir a política social e o papel do Estado em outras conjunturas e países.

do Estado, como órgão supremo de regulação das relações humanas. Além de Bourdieu, outros clássicos da sociologia suscitaram contribuições acerca do conceito, como Max Weber (2004), em que aborda o processo de legitimação do Estado por meio do monopólio da violência física, caminhando para a formação de uma burocracia profissional e eficiente. Já para Karl Marx (1848), o Estado foi compreendido como o próprio comitê executivo da classe burguesa, isto é, atuando em favor dos seus interesses, para isso constrói relações de consensos entre as classes sociais.

Diante de tanta diversidade de ideias acerca do conceito de Estado, busca-se apropriar da concepção marxista, defendida por Hofling, que diz que

nunca é demais assinalar que o marxismo não pode ser entendido como uma única abordagem, como único tratamento dado a qualquer tema. A tradição marxista desdobra-se num amplo espectro de tendências e mesmo teorias – aliás coerente com seus pressupostos referentes à construção histórica de conceitos. Enraizadas nas clássicas formulações de Marx em relação ao Estado e às ações estatais — as quais estariam, em última instância, voltadas para garantir a produção e reprodução de condições favoráveis à acumulação do capital e ao desenvolvimento do capitalismo —, outras se desdobram na análise da complexa questão da autonomia e possibilidade de ação do Estado capitalista frente às reivindicações e demandas dos trabalhadores e dos setores não beneficiados pelo desenvolvimento capitalista (HOFLING, 2001, p. 32).

Posto isso, avança-se na compreensão do Estado, também, a partir das contribuições de Engels (2010), que o apresenta como sendo um agente complexo que tem por objetivo construir consensos de classes para garantir a ordem social por meio da amenização dos conflitos entre classes diversas, criando, para isso, condições favoráveis ao desenvolvimento da ordem econômica vigente. Assim, “[...] em momentos de profunda assimetria nas relações entre os proprietários de capital e proprietários da força de trabalho, o Estado atua como regulador a serviço da manutenção das relações capitalistas em seu conjunto” (HOFLING, 2001, p. 33).

No entendimento colocado acima, o Estado irá responder aos interesses da classe dominante política e economicamente, assim, “[...] o poder executivo

do Estado moderno não passa de um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX; ENGELS, 1998, p. 12), reafirmando a compreensão de que o Estado é em sua essência um representante dos interesses da classe capitalista.

Assim, ao analisar a criação do Estado brasileiro, salienta-se que este “[...] nasceu sob o signo de forte ambiguidade entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia de privilégios das classes dominantes” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p.75), isso significa que a forma de concepção do Estado vai influenciar diretamente o processo de reconhecimento e garantias de direitos para a classe trabalhadora, conforme retromencionado, o Estado de forma geral busca historicamente responder aos interesses das elites, viabilizando em contextos específicos políticas sociais como estratégia de manutenção da ordem.

Todavia, uma análise acurada e crítica do reconhecimento formal das políticas sociais deve considerar que as mesmas estão além de uma simples tentativa de apaziguamento dos conflitos, pois garante direitos sociais fundamentais de sobrevivência e de dignidade da pessoa humana, sendo, também, um importante instrumento de resistência e de organização política da classe trabalhadora as diversas expressões da questão social. Sendo assim,

as políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento — em geral setorializadas e fragmentadas — às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho. A questão social se expressa em suas refrações (Netto, 1992) e, por outro lado, os sujeitos históricos engendram formas de seu enfrentamento (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 51-52).

A partir da afirmação acima, importa sistematizar e problematizar algumas questões que envolvem o debate da política social numa perspectiva de direito e de seu reconhecimento formal pelo Estado, tais como a luta da classe trabalhadora com o intuito de garantir direitos sociais, bem como as principais respostas do Estado e da elite às múltiplas expressões da questão social e do seu aprofundamento frente ao avanço do capitalismo e de suas formas de

exploração da força de trabalho e espoliação da riqueza socialmente produzida. Nesse cenário, cabe salientar que historicamente o reconhecimento e a expansão das políticas sociais, especialmente no contexto brasileiro se deram de forma lenta e seletiva, uma espécie de “cidadania regulada”.

Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS 1979. p.75).

Para o autor, a cidadania no contexto dos anos de 1930 (Era Vargas) era concebida e compreendida a partir da ocupação profissional no mercado formal de trabalho, sendo este requisito fundamental para que o Estado reconhecesse direitos para alguns extratos da classe trabalhadora da época, tal prática, restringiu por um largo período histórico a concessão de direitos sociais e garantias nos termos da legislação trabalhista para uma grande parcela de trabalhadores(as), pois o reconhecimento de direitos estava intrinsecamente vinculado à ocupação a determinado cargo e, conseqüentemente o seu reconhecimento pelo Estado.

Frente a isso, é possível observar a partir das contribuições do referido autor que se trata de um período histórico em que predominava a ausência de proteção social via políticas sociais, corroborada pela não regulamentação de muitas profissões, o que culminou na fragilidade do sistema de proteção, reafirmando o entendimento do conceito de “cidadania regulada” (SANTOS, 1979).

Dessa forma,

[...] o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões. Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social que possuem papel determinante em sua origem (e que, dialeticamente, também sofrem os efeitos da política social). Do ponto de vista econômico, faz-se

necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e dos seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora. [...] Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 43).

Compreender as diferentes dimensões da política social — histórica, econômica e política — é fundamental para esquivar-se de análises vazias de sentido ao abordar-se tal temática, assim, as análises e reflexões crítica acerca da política social devem passar pelo entendimento destas como ações que determinam um sistema complexo de proteção social implantado pelo Estado, direcionadas, em princípio, para a redistribuição de benefícios sociais e garantia de direitos, sendo sua meta a redução e amenização das desigualdades estruturais produzidas em contextos históricos específicos e aprofundadas no modo de produção capitalista (HÖFLING, 2001).

Ainda acerca da temática, destaca-se que

sua origem é comumente relacionada aos movimentos de massa social-democratas e ao estabelecimento dos Estados-nação na Europa Ocidental do final do século XIX, mas sua generalização situa-se na passagem do capitalismo concorrencial para o monopolista, em especial na sua fase tardia, após a Segunda Guerra Mundial (pós-1945) (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 47).

Nesse sentido, uma reflexão crítica das políticas sociais pressupõe compreendê-las e inseri-las fora da perspectiva da imediatividade, como fato isolado ou acontecimento natural. É preciso situá-las e analisá-las como fenômeno social que envolve um complexo e contraditório processo de produção e reprodução das relações sociais, sendo as políticas sociais resultado de uma longa história de luta da classe trabalhadora travada junto ao Estado e a elite para reconhecer e garantir direitos sociais, seu reconhecimento se deu justamente a partir da luta e organização de classe contra as formas de exploração advindas com o processo de desenvolvimento do capitalismo, o que as relaciona diretamente a questão do capital *versus* trabalho, a partir do

aprofundamento das formas de exploração da força de trabalho e da intensificação das expressões da questão social com o avanço do capitalismo.

Assim, as “políticas sociais [...] são antes instrumentos para promover autonomia individual e criar senso de comunidade [...] elas são instrumentos de cidadania, pois visam proteger o *status* de uma pessoa como membro pleno de uma comunidade” (REGO; PINZANI, 2013, P. 79), visando mitigar e dar respostas as diferentes expressões da questão social, principalmente, diante da capacidade de organização e de mobilização da classe trabalhadora.

Acerca da questão social,

todas as indicações disponíveis sugerem que a expressão “questão social” tem história recente: seu emprego data de cerca de cento e setenta anos. Parece que começou a ser utilizada na terceira década do século XIX e foi divulgada até a metade daquela centúria por críticos da sociedade e filantropos situados nos mais variados espaços do espectro político. A expressão surge para dar conta do fenômeno mais evidente da história da Europa Ocidental que experimentava os impactos da primeira onda industrializante, iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII: trata-se do fenômeno do pauperismo (NETTO, 2001, p. 42).

A questão social na perspectiva colocada pelo autor encontra-se historicamente vinculada a capacidade de organização, mobilização e luta da classe trabalhadora frente ao avanço do pauperismo e das condições degradantes de vida no contexto da revolução industrial, nesse contexto, a pobreza e a extrema pobreza como fenômenos multidimensionais se apresentam como uma das expressões da questão social, mas não as únicas, pois do ponto de vista histórico as várias faces da questão social estão presentes no cotidiano de vida da classe trabalhadora, na falta de moradia ou na precariedade, nas situações de vulnerabilidades ante a ausência de recursos e de dignidade humana, ante a miséria, nos casos de violência, de desemprego ou subemprego, na falta de acesso a bens e serviços públicos, entre outras necessidades inerentes à existência humana. Portanto, a questão social colocada aqui se expressa a partir da relação capital *versus* trabalho e torna-se uma questão pública, à medida que sai da esfera privada (das relações pessoais,

dos indivíduos e das famílias) e passa a ser reconhecida como questão política. Diante disso, poder-se-ia argumentar que

a questão social é indissociável da sociabilidade capitalista (Netto, 2001; Iamamoto, 2007) e envolve uma arena de lutas políticas e culturais contra as desigualdades socialmente produzidas. Suas expressões condensam múltiplas desigualdades mediadas por disparidades nas relações de gênero, características étnico-raciais e formações regionais, colocando em causa amplos segmentos da sociedade civil no acesso aos bens da civilização. Dispondo de uma dimensão estrutural — enraizada na produção social contraposta à apropriação privada do trabalho —, a “questão social” atinge visceralmente a vida dos sujeitos numa luta aberta e surda pela cidadania (Ianni, 1992), no embate pelo respeito aos direitos civis, sociais e políticos e aos direitos humanos (IAMAMOTO, 2014, p. 618).

Trata-se de um processo denso, formado por relações de conformidades e de rebeldias, que se materializa ou se expressa a partir da consciência e da luta da classe trabalhadora, pela acumulação de forças que resulta no reconhecimento das necessidades individuais e coletivas dos cidadãos (IAMAMOTO, 2014). Entende-se que o surgimento e o reconhecimento das políticas sociais pelo Estado têm relação direta com a capacidade de organização da classe trabalhadora para colocar em pauta sua agenda de reivindicação, com o intuito de garantir respostas as expressões da questão social, ao reconhecer formalmente os direitos civis, sociais, políticos e os direitos humanos, conforme pontuado pela autora.

Compreende-se que as políticas sociais assim como a questão social estão intrinsecamente amalgamadas ao desenvolvimento do modo de produção capitalista. Netto (2011) ressalta que o surgimento das políticas sociais se deu a partir do desenvolvimento do capitalismo monopolista e afirma que nesse contexto as políticas sociais assumem funções políticas, funções de consenso e até mesmo de reprodutoras de valores e ideologias dominantes ao responder às diversas expressões da questão social.

Assim, “[...] o enfrentamento da questão social no país é sempre estreitamente vinculado à modernidade atribuída às nossas elites políticas, e por

consequência ao Estado brasileiro” (COHN, 2000, p.392), sendo o Estado o regulador e o legitimador de seus interesses em nome da preservação da ordem social vigente. Todavia, é preciso considerar que as políticas sociais não se reduzem a isso, já que tem a função essencial de assegurar direitos via proteção social. Sendo fundamental considerar “[...] a análise das políticas sociais como resultados de relações complexas e contraditórias que se estabelecem entre Estado e sociedade civil, no âmbito dos conflitos e da luta de classes que envolvem o processo de produção e reprodução do capitalismo [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 36).

Trata-se de uma perspectiva analítica que foge dos entendimentos reducionistas da política social, ao buscar situá-la como resultado de uma longa construção histórica e que envolve um denso processo de luta de classes e de relações contraditórias pelo reconhecimento de direitos por parte do Estado. Acerca disso, Netto (2011) faz uma observação importante sobre o Estado reproduzir e manter o sistema de exploração, já que preserva e controla a mercadoria mais preciosa para o modo de produção capitalista que é a força de trabalho.

[...] assim que o Estado foi capturado pela lógica do capital monopolista — ele é o seu Estado, tendencialmente, o que se verifica é a interação orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. [...] o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o ‘comitê executivo’ da burguesia monopolista — opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista (NETTO, 2011, p. 26).

Conforme pontuado pelo autor, uma das funcionalidades da política social é preservar e controlar a força de trabalho como condicionante de reprodução do modo capitalista de produção. Sendo inegável essa característica, o Estado compartilha a reprodução da força de trabalho por intermédio das políticas sociais. Ademais, estas têm uma função integradora à ordem do capital e, ou, burguesa, materializada pela lógica do consenso, mas, não se reduz a este papel já que a política social é usada, também, como instrumento que subsidia o enfrentamento do subconsumo e alimenta a luta de classe.

Deste modo,

[...] se a política social é uma conquista civilizatória e a luta em sua defesa permanece fundamental, podendo ganhar países como o Brasil uma radicalidade interessante, ela não é a via de solução da desigualdade que é intrínseca a este mundo, baseado na exploração do capital sobre o trabalho, no fetichismo da mercadoria, na escassez e na miséria em meio à abundância (BEHRING; BOSCHETTI, 2010, p. 46).

Ora, as políticas sociais, por não ter em seu horizonte o extermínio da questão social e das suas diversas expressões como a violência, as violações de direitos humanos, as situações de vulnerabilidade ante a pobreza, ante a miséria, ante a ausência e a fragilidade do Estado protetor, terão respostas cada vez mais fragmentadas e setorializadas. O Estado vai assumir a questão social como questão política e, ou, pública, entretanto não tem como prioridade enfrentar de fato sua verdadeira essência, frente a isso, vai responder de maneira fragmentada, individualizada e até de mesmo de forma moralizadora (WACQUANT, 2008), a exemplo da própria política pública de assistência social, lançando às responsabilidades e culpabilizando a população usuária pela condição de precariedade e violação de direitos em que se encontram.

Tal perspectiva, não fica restrita a assistência, mas estende as demais políticas sociais, com destaque para a Seguridade Social (saúde, assistência e previdência), que apesar de conter uma estrutura um desenho intersetorial desde a Constituição Federal de 1988, na prática têm esbarrado em diversos dilemas, tais como os burocráticos, de fragilidade da rede de proteção, de ausência de um corpo de profissionais ampliado e capacitados, da frágil participação da população nos espaços de tomada de decisão, do pouco investimento visando a ampliação e fortalecimento das políticas de proteção, diante do cenário de aguçamento da questão social e de suas múltiplas expressões, sendo este processo que tem se dado justamente num momento de adesão cada vez mais forte do Brasil à agenda de corte neoliberal.

As teses neoliberais, absorvendo o movimento e as transformações da história do capitalismo, retomam as teses clássicas do liberalismo e resumem na conhecida expressão “menos Estado e mais mercado” sua concepção de Estado e de governo. Voltadas fundamentalmente para a crítica às teses de Keynes (1883-1946), que inspiraram o Estado de Bem-Estar

Social, defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. Estas ideias ganharam força e visibilidade com a grande crise do capitalismo na década de 1970, apresentadas como possíveis saídas para a mesma (HOFLING, 2001, p. 36).

Nesse contexto, a questão social passa a ser naturalizada como simples “fato”, desprovida de historicidade e desvinculada dos elementos estruturais da sociedade capitalista, das contradições, dos interesses e dos conflitos entre as classes diversas. Portanto, ao desconsiderar a compreensão da questão social a partir dos fundamentos estruturais desta sociedade, “sua solução também não passaria pela transformação do sistema” (MONTAÑO, 2012, p. 271).

Assim, a questão social e suas diversas expressões, tais como a miséria, a pobreza e tantas outras, passam a ser compreendidas não como resultado das diversas formas de exploração econômica, da relação capital *verus* trabalho, “[...] mas como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual ou coletiva dos setores por elas atingidos” (MONTAÑO, 2012, p. 272). Nessa compreensão, tem-se o trato individualizado e privado da questão social, colocando a responsabilidade muitas vezes no sujeito que vivencia, conforme mencionado linhas acima. O fato é que existe toda uma estrutura que objetiva claramente ressignificar o universo do cotidiano das famílias empobrecidas, promovendo a individualização e a imposição de uma perspectiva moral da questão social ao não compreendê-la em sua completude, dando respostas a partir de uma visão reducionista da realidade enfrentada por essas famílias e indivíduos.

O capitalismo contemporâneo é marcado pela destruição sem piedade dos sistemas de regulação ao trabalho e de proteção social, impactando a sociedade que vê seu *status* de cidadania ser degradado. Nesse contexto, observa-se a intensificação cada vez maior dos processos de individualização das relações de trabalho e da vida dos indivíduos, imposta pelos imperativos da ideologia neoliberal na atualidade (CASTEL, 2005).

Diante disso, o autor frisa a necessidade de reconhecimento de uma “propriedade social”, cuja base refere-se aos direitos para a classe trabalhadora, essa “propriedade social” seria responsável por trazer segurança na estrutura da sociedade assalariada, uma espécie de compromisso social entre os que

empregam e os que produzem, sendo preciso destacar o papel do Estado na sua garantia, já que um dos principais desafios da atualidade é que o Estado volte a cumprir, nos marcos da solidariedade social, o papel protetor no processo de luta contra a insegurança social, frente ao cenário de intensificação das múltiplas formas de desigualdades sociais.

Ainda para o autor (2010), a característica mais específica da conjuntura atual não é o aguçamento das desigualdades, embora isso ocorra efetivamente, no entanto, ainda, mais importante do que o aprofundamento das desigualdades é assistir à transformação do próprio regime de proteção que faz com que os indivíduos sejam remetidos a formas inferiores de proteção. Na cena contemporânea a sociedade se apresenta cada vez mais uma “sociedade de indivíduos” e, conseqüentemente, tem-se uma sociedade na qual as incertezas aumentam de maneira exponencial, pois as regulações coletivas de proteção estão cada vez mais frágeis, assim, as respostas às diversas frentes da questão social têm acompanhado essa dinâmica própria da confirmação da ordem burguesa, com ações focalizadas e setorializadas, seja por meio das políticas de Estado ou de governo. Importante salientar que o referido autor tem como contexto empírico de sua produção teórica a Europa, sendo esta uma realidade demasiadamente diversa do Brasil, embora muitos elementos abordados pelo autor podem servir de suporte analítico para compreender o processo de degradação dos direitos por meio do sucateamento das políticas de proteção social.

Diante do exposto no decorrer da sistematização deste subitem, pôde-se observar que a construção, fortalecimento e consolidação das políticas públicas, encontram-se historicamente amalgamadas à capacidade de organização e luta da classe trabalhadora, bem como do seu poder de adentrar a agenda do Estado com suas demandas, com o intuito de fazer frente e de ter o reconhecimento de direitos nessa agenda em determinadas conjunturas, com a finalidade de alargar o sistema de proteção social. Essa mesma lógica se aplica e se desdobra para outras instâncias de tomadas de decisão, como por exemplo, as políticas de natureza governamental, estar-se-á se referindo, especificamente as políticas de

proteção criadas em determinada gestão de governo, municipal, estadual ou federal.

Em se tratando de políticas governamentais, compreende-se que a permanência de tais políticas está intrinsecamente vinculada a arena político partidária, em âmbito federal, cita-se o caso do Programa Bolsa Família, que mesmo diante de demasiada relevância com as ações de combate a pobreza e a extrema pobreza, bem como sua amplitude, bastou uma mudança de gestão política para tentar deslegitima-lo, mudando nome e o desqualificando perante a sociedade, este fato acontece justamente pela diferença que existe entre as políticas estatais e as de cunho governamentais.

1.2 Políticas de Estado e de governo

Este subitem tem como intuito buscar sistematizar, a partir de fontes teóricas, breves apontamentos acerca da diferença entre as políticas de Estado e as políticas de governo. De antemão, ressalta-se que se trata de modalidades distintas de política em termos de arranjo organizacional burocrático e complexo, envolvendo diferentes instâncias de tomada de decisão e atores sociais em seu processo de reconhecimento formal. Apesar disso, salienta-se que tanto a política de natureza estatal quanto a governamental têm por objetivo comum atender demandas da sociedade por meio de ações, visando à garantia de direitos, sendo as de Estado de natureza mais ampla e as de governo com viés mais focalizado.

Com a finalidade de melhor compreensão da temática, faz-se necessário apontar elementos que subdiem o leitor da importância

[...] diferenciação entre Estado e governo. [...] é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes — como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente — que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as

funções de Estado por um determinado período (HOFLING, 2001, p. 31).

O entendimento pontuado pela autora é importante e necessário para apreensão dos arranjos organizacionais no que concerne à implantação de determinada política numa esfera de Estado ou de governo, primordialmente no que tange ao grau de cobertura de acordo com escopo assumido por cada uma dessas modalidades de política em determinadas conjunturas. Ainda para a autora o

Estado não pode ser reduzido à burocracia pública, aos organismos estatais que conceberiam e implementariam as políticas públicas. As políticas públicas são aqui compreendidas como as de responsabilidade do Estado — quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolve órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada. [...] (HOFLING, 2001, p. 31).

Apreende-se as políticas públicas como sendo ações de responsabilidade do Estado, formadas com maior robustez em seu desenho organizacional e institucional, “[...] quanto à implementação e manutenção a partir de um processo de tomada de decisões que envolvem órgãos públicos e diferentes organismos e agentes da sociedade relacionados à política implementada” (IDEM). Assim, trata-se de políticas com maior grau de complexidade e de burocracias em seu ciclo de criação, perpassando pela construção de agenda, pela formulação da política, pelos processos decisórios, pela implementação e, posteriormente, pelas ações de avaliação, a fim de corroborar o entendimento de que a política irá atender aos interesses de uma coletividade.

Destaca-se, além disso, outras importantes contribuições acerca do tema. Para Oliveira (2011),

[...] as políticas de Estado são aquelas que envolvem mais de uma agência do Estado, passando em geral pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, resultando em mudanças de outras normas ou disposições preexistentes, com incidência em setores mais amplos da sociedade (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Considera-se então que se trata de políticas que perpassam diversas instâncias de discussão até alcançar o *status* de política de Estado. Tais instâncias são necessárias e têm como finalidade compreender dentro da administração pública a viabilidade social e econômica de determinada política.

Esse processo envolve diferentes atores, como técnicos, gestores, pesquisadores, representantes políticos, instituições não governamentais e grupos sociais organizados, com o propósito de averiguar a viabilidade da política pública em responder de forma qualificada às demandas sociais de natureza mais ampla, como, por exemplo, a política pública de saúde, política pública de assistência social, previdência, política de educação, entre outras.

Uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público. [...] Uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2014, p.2).

Trata-se de políticas normatizadas e reconhecidas constitucionalmente a partir de um arcabouço legal robusto. Portanto, são de longa duração, embora caiba frisar que sua amplitude e fortalecimento encontram-se intrinsecamente amalgamados à capacidade de organização e mobilização política da classe trabalhadora. Sua construção e fortalecimento se dão em conjunturas políticas diversas, já que seu reconhecimento dentro da agenda do Estado envolve embates e contradições entre classes sociais com interesses distintos. Assim, entende-se que, como parte das ações do Estado em determinadas conjunturas, as políticas sociais, em especial da assistência social, têm assumido aspectos diversos em seu processo de materialização.

No que concerne às políticas de governo, ao contrário das políticas de Estado, percebe-se que sua dimensão estrutural e organizacional é menor. Elas são formuladas em muitos casos até de forma restrita a determinados grupos de indivíduos, visando o beneficiamento desse grupo. Além disso, sua base encontra-se vinculada a alguma gestão político-partidária e reflete em alguns casos os valores e convicções políticas de determinado partido. Deste modo,

considera-se que políticas de governo são aquelas que o Executivo decide num processo elementar de formulação e implementação de determinadas medidas e programas, visando responder às demandas da agenda política interna, ainda que envolvam escolhas complexas (OLIVEIRA, 2011, p. 329).

Também é preciso considerar que são políticas que enfrentam no seu processo de implantação e implementação determinadas limitações, já que na maior parte das vezes são políticas de natureza provisória, justamente por ter como referência a gestão de determinado líder político. Então, seu período de vigência tende a coincidir com a gestão do governante que a implantou e implementou, podendo-se exemplificar as políticas, Programas e Projetos de governo. A nível federal, tem-se o Programa Bolsa Família (PBF) e na esfera do município de Campos dos Goytacazes o Programa Cheque Cidadão.

Esses programas de transferência de renda são criados em determinados governos e, a qualquer troca de gestão, podem ser extintos ou mudarem de nome, como no caso do Programa Cheque Cidadão, que foi extinto, e do Programa Bolsa Família, que foi renomeado para Auxílio Brasil na Gestão anterior (2019-2022). Com o início da nova gestão o programa foi recriado pela Medida Provisória nº 1.164, em 02 de março de 2023, trazendo mudanças importantes quanto ao valor da renda per capita mensal, que passou a ser igual ou inferior a R\$ 218 reais, bem como alteração no valor da transferência, sendo o pagamento mínimo de R\$ 600 por família. Este valor pode ser alterado a depender da composição familiar e da junção de outros benefícios que compõem o PBF.

Nos exemplos mencionados, houve referência a programas vinculados à política de assistência social, uma política de transferência de renda e de natureza não contributiva. Trata-se de uma modalidade de política que historicamente encontra-se atrelada às ações de cunho político partidário, envolvendo as relações de favor e de troca, sendo forte tal interferência ainda na atualidade, mesmo passados trinta e cinco anos de Constituição Federal (C.F./1988) e trinta e três anos de criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) e dos outros marcos regulatórios. Fato é que a construção e fortalecimento de um entendimento coletivo da assistência como modalidade de

política pública reclamável permanece em aberto, constituindo, nesse contexto, um dos grandes desafios.

1.3 Política de assistência social e direitos sociais: dimensões históricas e conceituais

A política de assistência social brasileira se modula atualmente baseada numa estrutura de comando único do governo federal, sendo composta por alguns princípios, entre eles a descentralização e a participação da população por meio dos Conselhos e das Conferências da assistência social, sendo esses espaços de suma importância para construção de uma política pública que atenda e que esteja cada vez mais próxima das necessidades de quem a acessa, são esses pressupostos básicos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2005) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005).

Embora caiba ressaltar que nem sempre a estruturação da assistência foi dessa forma, pois, mesmo não sendo a intencionalidade deste trabalho trazer um resgate do nascedouro da história da assistência social no contexto brasileiro, faz-se importante frisar brevemente que o seu início no contexto brasileiro como modalidade de política de governo, se deu efetivamente a partir da década de 1930, especificamente no decorrer da primeira gestão de governo de Getúlio Vargas, nesse contexto, a assistência social, era compreendida a partir de ações não correlacionadas a perspectiva do direito, sendo esta uma compreensão mais das últimas três décadas e após amplos e densos embates para se chegar ao patamar de reconhecimento de política pública reclamável que se tem, primordialmente, com a normatização advinda com a C.F. de 1988 e demais dispositivos legais.

Assim, o nascedouro dessa política encontra-se intrinsecamente amalgamado pelas ações assistencialistas da igreja católica, com forte marca do primeiro damismo, eram ações voltadas para toda aquela parcela da sociedade que estava fora da abrangência da legislação trabalhista formal, encontrava amparo, especificamente ajuda, nas ações assistenciais. Nessa conjuntura, a criação da Legião Brasileira de Assistência em agosto de 1942 e instituída pelo

Decreto-Lei nº 4.830/1942, também conhecida como (LBA), veio para reforçar as ações assistencialistas, por meio das práticas da tutela e do favor entre Estado e sociedade, cabe frisar que mesmo com os avanços possíveis desse período, no que tange a legislação trabalhista, saúde, educação e também no âmbito da assistência com a LBA, constata-se que tais direitos eram restritos para determinados extratos da sociedade, estando, muitas vezes, condicionados a capacidade de compra (SPOSATI, 2008; SANTOS, 1979).

Portanto são dessas bases que surge o entendimento errôneo de que a assistência social não passa de uma política de ajuda aos necessitados, quando na verdade estar-se referindo a uma política pública, que só foi possível o seu reconhecimento de fato pelo Estado a partir da luta e da organização tanto de profissionais, movimentos sociais e usuários engajados em construir uma política de direito, sendo essa conquista consubstanciada com a criação da seguridade social brasileira em 1988, fato é que passados todos esses anos, ainda na atualidade convive-se com grandes desafios e dilemas envoltos a essa modalidade de política, tais desafios e dilemas são extensivos a materialização do conteúdo da PNAS por meio do SUAS, tendo como base os princípios e diretrizes abaixo.

Assim, os princípios da PNAS estão em consonância com o previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), especificamente capítulo II, seção I, artigo 4º, quais sejam:

I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2005b, p. 32).

No que tange as diretrizes, com o intuito de organizar a assistência social, têm-se também como referência a Constituição Federal de 1988 e a LOAS:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos (BRASIL, 2005b, p. 32-33).

Por meio de tais princípios e diretrizes, a organização da PNAS, encontra-se prevista para ser construída e implementada a partir de uma gestão social pública participativa por meio dos espaços deliberativos e paritários nas diferentes esferas federal, estadual e municipal, com destaque para os conselhos e conferências da assistência social. O SUAS conta com uma rede estruturada, ordenada por serviços, programas, projetos e benefícios assegurados a partir de um ambicioso marco regulatório, contendo orientações e metodologias voltadas tanto para os profissionais quanto para a população, a fim de subsidiar o planejamento e construção cotidiana da política nos territórios de referência em todo território nacional.

Frente a tais avanços, questiona-se como a assistência, agora elevada a um novo patamar, o de política pública e profissionalizada, tem dialogado com o debate e com o processo de implementação pela articulação intersetorial apontada pelo SUAS como um de seus eixos de ação e necessidade central diante do espraiamento das desigualdades sociais?

Conforme frisado anteriormente, historicamente, enquanto prática, a assistência teve seu lugar de destaque no campo do clientelismo, do apadrinhamento político e da caridade, o que lhe conferiu um padrão arcaico de relações, radicado na cultura política do país, sendo colocada como secundária

às demais políticas públicas. Tal tendência é apontada em diversas análises teóricas, com destaque para autores(as) como: Couto; Yazbek; Raichelis, 2012; Mota, 2011; Yazbek, 2015; Maestriner, 2001; Sposati; Bonetti; Yazbek; Falcão, 2010; Campos; Ferraz, 2020; Mauriel, 2010, entre outros.

É preciso frisar que essa visão assistencialista parte desse passado de não reconhecimento legal que colocou a assistência social na esfera da ajuda, da caridade, do assistencialismo, do paternalismo, da filantropia e das ações compensatórias, sendo necessário avançar na organização de base e formação crítica para romper com esse entendimento culturalmente presente no imaginário na população. Sposati (2008, p. 8), afirma que “a assistência social não nasce como política no mesmo dia do nascimento da LOAS (1993). Ela é bem mais velha. É mais um caso de atraso de registro de nascimento”. Portanto, o desafio de romper com essa visão distorcida e compreendê-la como conquista, como direito e não a partir do “parentesco com a assistência social conservadora”, pontual, fragmentada e focalizada, permanece em aberto.

Nesse cenário, “a assistência social enquanto prestação de serviços se constitui como uma mediação na relação de classes e é o desvelamento do caráter ideológico desta relação que permite apreendê-la como um espaço contraditório em que também ocorre a luta pelos direitos sociais” (SPOSATI; BONETTI; YAZBEK; FALCÃO, 2010, p. 7). Compreender a função da Assistência Social enquanto categoria de política pública é fundamental, sendo aquela o lugar de produção e reprodução da subalternidade, mas não só isso, já que a partir da construção do marco regulatório ela se apresenta como política pública reclamável por todos que dela precisarem, com a finalidade de viabilizar a garantia de direitos sociais.

Efetivamente, os direitos sociais pressupõem a busca por uma sociedade mais igualitária, com leis e deveres que contemplem de igual maneira todos os sujeitos. Dizem respeito não só às condições de vida, mas também à maneira de se estruturar o acesso a bens e serviços públicos, podendo ser compreendidos como singulares e universais, já que contemplam não só o indivíduo, mas todos os cidadãos, caracterizados pela Constituição Federal de

1988 como direitos sociais universais, envolvem embates políticos e lutas por seu reconhecimento cotidianamente, assim como o direito à assistência social.

Compreender o contexto de implementação da política de assistência social no Brasil, principalmente a partir da década de 1990, período de aprofundamento da crise do capital, crise esta de natureza estrutural e que se estendeu desde a longa onda de recessão econômica dos anos 1970, tendo maior ênfase no decorrer da década de 1980, fato que demandou novas estratégias e reorganização para ampliação do capital enquanto sistema dominante (MOTA, 2010).

[...] é importante destacar que o momento político que marcou a definição na Seguridade Social na Constituição de 1988 deve ser reconhecido como expressão de resistência e autonomia dos setores progressistas da sociedade brasileira, já que o cenário internacional era adverso a qualquer iniciativa de intervenção social do Estado em face das críticas neoliberais ao *Welfare State* nos países desenvolvidos [...] essa disjunção entre tendências internacionais e a particularidade local apontava, ainda que ‘tardiamente’, para a expansão e consolidação de um sistema de seguridade social, nele incluindo a Assistência Social, como uma das políticas que, ao lado da Previdência e da Saúde, integravam o sistema. Essa expectativa, entretanto, a partir dos anos 1990, começa a ser ameaçada por uma agenda de prescrições neoliberais e de reformas voltadas para a descaracterização dos recém-instituídos direitos sociais (MOTA, 2010, p. 138).

Como bem colocado pela autora, às estratégias adotadas para superar os déficits deixados pela crise econômica apontaram para um redirecionamento completamente ao avesso das conquistas assumidas no texto constitucional de 1988. Desde então, a seguridade social passou a sofrer grandes impactos advindos das contrarreformas de perspectiva neoliberal, assim, o neoliberalismo representa uma resposta tanto de cunho político quanto técnico econômico aos efeitos deixados pela crise (SILVA, 2020).

No campo da assistência social, o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), em detrimento do que estava previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993), investiu em programas como o “Comunidade Solidária”, que previa o enfrentamento da fome e da miséria e contava com a

presença marcante do primeiro damismo, já que durante sua vigência, até dezembro de 2002, o programa foi presidido pela então primeira dama do país, Ruth Cardoso. Além disso, cabe pontuar o destaque do terceiro setor, em decorrência dos desvios de recursos e funções do Estado para responder aos apelos do Consenso de Washington, sendo estas ações que vem historicamente e em conjunturas distintas fragilizando o compromisso do Estado brasileiro com uma agenda de proteção social fortalecida.

De acordo com Oliveira (2020), o termo Consenso de Washington foi criado por Williamson (1990, 2008) no ano de 1989, e reportava às políticas que os países deveriam seguir, sendo elas: a) Disciplina Fiscal, não permitindo que o déficit fiscal anual atingisse 1% ou 2% do Produto Interno Bruto; b) Redução do gasto público; c) Reforma tributária; d) Liberalização financeira; e) Manutenção de taxas de câmbio competitivas; f) Liberalização da política comercial; g) Liberalização do investimento externo direto; h) Privatização das empresas econômicas estatais; i) Desregulamentação das relações econômicas; e j) Assegurar direitos de propriedade. Trata-se de uma visão consensual dos organismos financeiros internacionais e organizações multilaterais, que buscavam respostas à grave crise econômica daquele período e visavam acelerar o crescimento econômico de diversos países, por meio, principalmente, da desregulamentação da economia e da redução do Estado na proteção social (OLIVEIRA, 2020).

Assim,

a nova crise do capital no início do século XXI é explicada por Carcanholo (2017) pelo predomínio da disfuncionalidade da lógica do capital fictício para o processo de acumulação do capital total. A crise não é um evento ocasional, fortuito, exógeno ou de natureza probabilística, e sim uma manifestação inerente deste modo de produção. No momento presente, o capital fictício opera, entre outras, sob as bases da chamada securitização e das trocas dos produtos derivativos. A primeira vista ele parece funcionar autonomamente, mas sua forma implica a existência de um *modus operandi* do sistema mundial capitalista comandado por instituições internacionais e estatais, que propõe formas econômicas e políticas de intervenção pública específica (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 58).

Frente ao exposto é possível apontar que o conteúdo deletério da crise impõe limites claros ao reconhecimento e ampliação de cobertura dos direitos sociais, pois busca claramente ressignificar as ações do Estado para atender com primazia aos interesses do capital via mercado. Como mencionado acima, não se trata de uma simples crise, pois sua natureza é estrutural e cíclica e orienta-se por um “*modus operandi*” do capital, que em sua profundidade culmina num intenso processo de aviltamento dos meios de sobrevivência e, ou, existência do ser humano, composto por condições cada vez mais intensas de exploração e subalternização da classe trabalhadora aos ditames do capitalismo (GOMES; NAKATANI, 2015; CAMPOS; FERRAZ, 2020).

Nesse sentido, o processo histórico de desenvolvimento do Estado brasileiro e de sua ordem administrativa, no quadro da introdução e expansão das relações capitalistas, e o contexto atual de globalização, reestruturação produtiva e ideologia neoliberal, que têm ditado as orientações políticas de enfrentamento do atual contexto, ganham dimensões de extrema importância para decifrar a conjuntura contemporânea da chamada “gestão social” (FILHO, 2006, p.13).

A agenda neoliberal orienta a denominada gestão social, principalmente, dos países em desenvolvimento, incluindo o Brasil, por meio de organismos internacionais como o Banco Mundial, o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e suas ações fazem parte de “[...] uma estratégia econômica e ideológica capitalista para a manutenção das relações sociais visando às novas necessidades e formas de uma economia financeirizada” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 12). Portanto, trata-se de uma crise econômica que é endógena ao processo de desenvolvimento do capital e a maneira como o Estado tem respondido a essa crise diz muito sobre seu novo ordenamento organizacional, que busca fortalecer as ações estatais para que sejam mais funcionais à lógica do mercado.

A contrarreforma compreendida como um conjunto de “alterações regressivas nos direitos do mundo do trabalho. As contrarreformas, em geral, alteram os marcos legais – rebaixados – já alcançados em determinado

momento pela luta de classe em um dado país” (GRANEMANN, 2004, p. 30). A contrarreforma empregada pelo Estado brasileiro sob os princípios do neoliberalismo pode ser vista no campo social por meio da reestruturação das políticas sociais, e esse processo se deu de forma mais intensa com a descentralização político-administrativa, sem repasse de recursos necessários, limitando a viabilidade de condições para que os entes federados implementassem uma gestão plena nas esferas locais.

Logo, o modelo de gestão imposto pela contrarreforma visa acelerar a eficiência e a eficácia do gasto estatal com a adoção de ações focalizadas na extrema pobreza; visível adensamento “da participação na esfera local de organizações não-governamentais, filantrópicas, comunitárias e de empresas privadas; privatização, com deslocamento de prestação de bens e serviços públicos para o setor privado” (CORREIA, 2007, p. 6), retirando as responsabilidades da esfera estatal e as privatizando, ratificando a própria lógica da setorialização como parte integrante das políticas sociais, incluindo a assistência social.

Nesse contexto, a agenda neoliberal avança com estratégias cada vez mais radicais em busca de meios para sobrevivência do capital e se torna parte da vida dos sujeitos, que guiados pela lógica do consumo tornam-se extremamente funcionais ao desenvolvimento do capitalismo. Acerca disso, Harvey (2003) analisa a trajetória do desenvolvimento capitalista e aborda a partir de diferentes pontos de vista as várias faces desse modo de produção, destacando a questão que envolve a longa sobrevivência desse modo estrutural, suas crises e, conseqüentemente, suas formas de desigualdades como um dos pontos fundamentais no processo de sustentação e manutenção.

É preciso frisar que o capitalismo cria suas próprias condições e espaços, que culminam na sua sobrevida. Sua principal característica é a divisão social do trabalho entre os que detêm os meios para produção e os que vendem sua força de trabalho, e a relação neste caso entre patrão e empregado é pautada em diversas formas de exploração e na conseqüente desigualdade social, reflexo das múltiplas expressões da questão social, cuja gênese encontra-se na própria natureza do capitalismo. É preciso compreende-se que

na dinâmica capitalista há uma constante produção de desigualdade que vem sendo construída e consolidada historicamente e que favorece o seu processo de expansão social, econômica, política e cultural, ocupando todos os espaços da vida em sociedade. Nas palavras do autor, “o neoliberalismo se tornou hegemônico como modalidade de discurso e passou a afetar tão amplamente os modos de pensamento que se incorporou às maneiras cotidianas de muitas pessoas interpretarem, viverem e compreenderem o mundo” (HARVEY, 2008, p. 2). Em vista disso, o novo ordenamento imposto pela crise econômica da última década levou diferentes países, desenvolvidos e em desenvolvimento, à adoção de uma agenda agressiva de contrarreformas, sendo essa uma das principais características da doutrina neoliberal.

As denominadas contrarreformas do Estado trouxeram implicações tanto para a configuração quanto para o desenvolvimento das políticas sociais, entre elas a assistência social (BEHRING; BOSCHETTI, 2011), sendo possível uma compreensão crítica da crise do Estado se a contextualizar ao processo histórico do desenvolvimento capitalista e, no caso do Brasil, um Estado capitalista periférico, Assim, é necessário situá-la na conjuntura das transformações societárias que vêm ocorrendo e se aprofundando nas últimas décadas (FILHO, 2006). No Brasil, sobretudo a partir dos anos de 1990 com a adoção da agenda neoliberal, tem-se vivido sob uma nova ordem — a da redução das ações do Estado para o social, acompanhada do seu fortalecimento a favor do mercado.

É nesse contexto

[...] de reajustes no campo social e econômico, que se processa a proposta do Sistema de Seguridade Social no Brasil, muito aquém do que havia sido nas experiências europeias, e que já nesse estágio de crise estrutural do capital experimentava dos desmontes expressos pela nova estratégia de reordenamento econômico influenciado pelas perspectivas neoliberais. Assim, a experiência brasileira no campo da formulação de um Sistema de Proteção Social efetivo, de caráter universal, público, democrático, participativo e de qualidade, tem se dado em um campo extremamente adverso e de apelo a não garantia do mesmo, conformando na concretude um sistema de proteção social distante do que fora previsto pela Constituição Federal de 1988 (SILVA, 2020, p. 59-60).

A proteção social também segue essa lógica, adquire características próprias e revela na prática as “[...] marcas de descontinuidade, não integralidade, fracionamento, não igualdade de acesso e de reconhecimento presentes na dinâmica [...]” (SPOSATI, 2013, p. 660) das políticas que compõem a seguridade social, em outras palavras, a política social avança intensamente em direção às exigências da lógica societária capitalista, “[...] de maneira que os indivíduos são conclamados cada vez mais a gerenciarem a própria vida, mas o fazem sem qualquer dimensão de consciência de sua existência e condição de explorado” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 13), essas concepções estão cada vez mais arraigadas ao modo de vida dos sujeitos, tanto nas relações privadas quanto nas relações de trabalho, enfraquecendo sua condição de organização e de consciência crítica, já que não questionam o “*modus operandi*” do capital que impacta todas as esferas da vida humana. E

as necessidades, desde então, não são definidas pelo sujeito individual e menos ainda pelo sujeito coletivo, é o próprio capital que gera “desejos artificiais” que desviam das necessidades reais das maiorias. Por mais inútil ou nocivo que possa ser um valor de uso, o fato de ser vendido prova que foi valorizado e entra na “riqueza das nações”. Aqui realmente chegamos ao fetichismo puro da mercadoria (PIQUERAS; DIERCKXENSENS, 2018, p. 27 - 28).

O processo de aviltamento de direitos submete o ser humano aos imperativos da acumulação no processo de reprodução das relações sociais — a reprodução da vida material e espiritual, tornando esse sujeito funcional ao sistema. No âmbito da assistência social, é preciso considerar também a sua funcionalidade no sistema capitalista, pois, além de possibilitar acessos a direitos, ela exerce um papel fundamental na reprodução da ordem do capital a partir da ideia de consumo inerente à natureza dos Programas de Transferência de Renda, como o PBF de âmbito federal, estendendo aos Programas de transferência renda de âmbito municipal, ao prever as ações assistenciais a partir dos “kits contra a pobreza”, via transferências de renda, tais “kits” buscam amenizar as expressões das desigualdades sociais, dentre elas a pobreza e a extrema pobreza por meio de ações focalizadas e setorializadas, características

estas fortemente presentes na assistência social, mas não tem como objetivo fim exterminar tais desigualdades e exclusões.

Tal tendência é perceptível ao reportarmos para o orçamento da política de assistência social, em que o mesmo demonstra que mais de 90% dos recursos dessa política historicamente são destinados aos programas de transferência de renda; tal dado revela a contradição no processo de implementação do SUAS, considerando a centralidade da destinação dos recursos aos programas de transferência de renda e uma fragilidade na garantia de recursos voltados para estruturação dos serviços que constituem tal política (SILVA, 2020, p. 58).

Em vista disso, a condução da assistência a partir dos anos 2000 resultou numa centralidade das ações nos Programas de Transferência de Renda, com um objetivo claro de aliviar a pobreza e a extrema pobreza, a partir de tais apontamentos, observa-se que apesar dos avanços indiscutíveis advindos dos processos de organização e mobilização dos profissionais e sujeitos da assistência, o SUAS esbarra na conjuntura atual com tendências conservadoras e neoconservadoras que impõem limites à sua estrutura de política de proteção social. Nesse contexto, a articulação intersetorial prevista no SUAS se esbarra em múltiplos dilemas, sejam eles de natureza burocrática ou do próprio entendimento dos sujeitos envolvidos no seu processo de implementação (MAURIEL, 2020).

Frente a esses dilemas, é necessário cada vez mais nos referenciar ao texto constitucional de 1988, por ser um marco na história dessa modalidade de política ao elevá-la a novos patamares: o do direito de todo cidadão que dela necessitar, sendo seu provimento responsabilidade do Estado e da sociedade, destinado a assegurar os direitos socioassistenciais. Assim, sua “inserção na seguridade aponta também para seu caráter de política de proteção social articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida” (YAZBEK, 2020, p. 259), desta feita, a assistência social configura-se como modalidade de política pública, seja pela característica do “direito distributivo de cidadania” ou pela sua natureza de proteção social a partir da perspectiva intersetorial, tema esse aprofundado no quarto capítulo.

A assistência social enquanto modalidade de política pública que busca garantir direitos de cidadania é responsável pelo provimento de atenções de enfrentamento às fragilidades de determinados segmentos sociais, buscando erradicar ou mitigar diferentes tipos de exclusões sociais. Suas ações devem estar voltadas para a atenção e defesa dos direitos de cidadania e da sobrevivência em padrões éticos de igualdade edificados historicamente em uma dada sociedade (SPOSATI, 1995).

Compreende-se o significado de tais avanços para o campo institucional e legal da organização dessa política em território nacional, sem deixar de considerar em nossas análises que a assistência deve ser compreendida como expressão concreta de um direito social que enfrentou e que vem enfrentando inúmeros desafios e enormes dificuldades para ser aceita como política pública reclamável pela população, considerando seu passado não tão distante na formação econômica e social brasileira, vinculada à ideia da ajuda e da benesse, ficando muitas vezes a cargo de gestões descompromissadas com o planejamento a longo prazo das ações no campo da política pública.

A luta empreendida pelos diversos movimentos sociais e políticos, que buscam reconhecer o estado de necessidade em que vivem percentual considerável da população (dados já citados), tem levado a que as políticas sociais, incluindo a assistência, tenha que ter algum tipo de resposta advinda do ideário neoliberal que se explicita, cada vez mais, com o viés do conservadorismo, primordialmente, pelos interesses das entidades religiosas e, também, pelo político partidário, evidenciando-a como um campo de disputa, resultado das contradições inerentes à sociedade capitalista e da sua dinâmica de transformação em variadas conjunturas. É sob essa contextura que a assistência social vem sendo legitimada e consolidada enquanto política de Estado e se encontra exposta às ameaças da agenda neoliberal, que prevê processos de privatização e de restrição de direitos por meio de ações focalizadas e setorializadas (YAZBEK, 2020).

Inicialmente, a assistência social após a CF foi pensada a partir de um modelo de seguridade social previdenciário-assistencial que a situava ao lado das políticas ligadas diretamente ao

trabalho e, por essa razão, pressupunha uma lógica de altos níveis de assalariamento, sendo a assistência destinada prioritariamente aos incapazes para o trabalho. Tratava-se de um modelo fundado na *lógica do seguro*, em relação aos benefícios de substituição de renda, tais como aposentadorias e pensões; *universal*, no que tange à saúde; e *seletivo* em relação à assistência social, pois atenderia os inaptos para o trabalho [...]. No entanto, em um contexto de crise econômica em nível mundial, e com o aumento do desemprego estrutural, a Assistência Social passa a ser compreendida em termos de garantias de seguranças, com a pretensa tarefa de garantir a proteção social também daqueles capazes para o trabalho. Este ponto é central para entendermos a função que a Assistência Social foi assumindo nos momentos posteriores, quando uma nova concepção foi forjada a partir da PNAS em 2004 (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 14).

Para as autoras, Campos e Ferraz, a partir dos anos 2000, foi sendo construído um novo cenário e uma nova forma de gerenciar esse modelo de política, sobretudo, a partir da aprovação da própria PNAS, em 2004, e do SUAS, em 2005. Esse novo arcabouço legal, juntamente com outras regulamentações, serviu de molde para que se chegasse a esse desenho de política e para um movimento denominado de “choque de gestão” da rede socioassistencial. Trata-se de uma concepção anterior à PNAS e que mantém relação com elementos da política de “desenvolvimento humano e do combate à pobreza”, defendido pelos organismos financeiros internacionais (BEHRING, 2011, p. 86). Para corroborar tal entendimento,

os dados indicam que grande parte dos recursos alocados na Política de Assistência Social refere-se aos programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família [PBF] e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Os dados da CGU [Controladoria-Geral da União] informam o valor de R\$ 28,2 bilhões relativos à Assistência Comunitária, onde está incluído o PBF. Segundo dados do Portal da Transparência, cerca de R\$ 24,8 bilhões foram repassados pelo governo federal, em 2013, para o PBF (BRASIL, 2014), ou seja, a maior parte do recurso da Assistência Comunitária destina-se ao PBF. Verificamos, assim, o direcionamento da Política de Assistência Social na atualidade, com o foco na implementação dos PTR [Programa de Transferência de Renda], focalizados na pobreza extrema (SCHMIDT; SILVA, 2015, p. 7).

Frente ao mencionado, é preciso deixar claro que essa constatação não é no sentido de questionar a necessidade destes recursos, se levar em consideração os efeitos nefastos deixados pelo atual estágio de desenvolvimento e acumulação do capital, marcado pelo desemprego estrutural, pelo enfraquecimento das leis de proteção ao trabalho e pelo compromisso prioritário assumido pelo Estado em garantir condições favoráveis aos interesses do capital financeiro. Não obstante, não se deve perder de vista a funcionalidade que essa tendência tem revelado ao próprio modelo capitalista, pois, reforça mais uma vez a ideia de seletividade e focalização no conteúdo da assistência, dando prevalência à ideia de uma cidadania do consumo, a fim de convir à lógica do mercado de consumo de massas que persistiu durante os governos petistas (SILVA, 2020).

Ao considerar esse cenário, não estar-se aqui negando os avanços que foram possíveis para a assistência nesse período, longe disso, a intenção é deixar claro que o governo optou pela manutenção de uma política de compromissos com o capital financeiro, e que manteve em paralelo uma política de assistência voltada majoritariamente para as ações de transferência de renda como estratégia para mitigar os efeitos mais devastadores do avanço destrutivo do capital em sua fase contemporânea tanto quanto reforçar o próprio mercado de consumo (SCHMIDT; SILVA, 2015).

Diante do desmantelamento das políticas sociais, a assistência social vem ganhando centralidade como mecanismo de enfrentamento das múltiplas expressões da questão social, pois “[...] instala-se um período no qual a assistência social, mais do que uma prática e uma política de proteção social, se constitui num fetiche social” (MOTA, 2010, p.16), em outros termos significa dizer que a assistência passou a assumir responsabilidades para além do que poderia cumprir enquanto política pública, ao se responsabilizar pelo combate a grande parte das mazelas sociais via Programas de Transferência de Renda, projetos e serviços, transformando-se num fetiche, à medida que foi incumbida de combater a pobreza, imprimindo a ela um direcionamento moral no enfrentamento das desigualdades sociais. Assim, para a autora,

a expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e assistência social em tempos de desemprego e precarização do trabalho. O desdobramento no Brasil real parece indicar que, mais uma vez, o grande capital utiliza o social como pretexto para ampliar seu espaço de acumulação (MOTA, 2010, p. 137).

É oportuno destacar que a expansão da assistência frente às precariedades das relações de trabalho se dá justamente num contexto de alargamento do desemprego e diante da fragilidade das outras políticas que compõem a seguridade social. No curso desse processo a assistência é colocada como responsável pelas respostas às várias faces da pobreza, nesta perspectiva, as políticas que compõem a seguridade social estão longe de formar um amplo e articulado mecanismo de proteção integral, pois adquiriram a perversa posição de moldar uma unidade contraditória — marcada pela mercantilização cada vez maior da saúde e da previdência —, com acessos precários aos benefícios e serviços, tendo a assistência social se ampliado e se transformado nesse novo fetiche denominado pela autora.

A grande novidade no campo da assistência “tem sido a de retirar as discussões e intervenções referentes à pobreza do âmbito das relações sociais de desigualdade estrutural produzida pelo modo de produção capitalista” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 17) e de realocá-las para a esfera privada. São os sujeitos os responsáveis por sua condição social, assim tanto o sucesso quanto o fracasso são compreendidos como resultado do esforço pessoal empregado, o que tem gerado um claro deslocamento da compreensão da pobreza e da desigualdade social da esfera pública para a esfera privada.

Seguindo essa diretriz de enfrentamento a pobreza, em 2011, a LOAS foi reformulada pela Lei nº 12.435, sendo essa reforma um processo quase naturalizado, pouco tratado no meio acadêmico e pelos profissionais da área. A reforma teve como objetivo principal formalizar a inclusão das novas diretrizes do SUAS no enfrentamento da pobreza. Para Ugá (2008), esse processo culminou na redução conceitual da questão social da pobreza, levando à naturalização e individualização no trato das diversas expressões da questão social, na prática isso significou o redirecionamento das ações assistenciais ao

seguir critérios de focalização, individualização e seletividade. Assim, o direito de cidadania deixa de ser a centralidade após a reforma da LOAS, já que principal será o enfrentamento da pobreza e da extrema pobreza. Além disso, percebe-se que a pobreza deixa de ser compreendida a partir da sua dimensão multidimensional, sendo tratada com base nas necessidades básica e mínima, transitando muito mais no campo das necessidades mínimas de sobrevivência do que no campo do direito de cidadania e da dignidade da pessoa humana.

Assim, “a pobreza, nesse modo de concebê-la, é discutida e definida como a ausência ou fragilidade de capacidades individuais” (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 17), seguindo essa nova lógica, as políticas sociais, entre elas a assistência, passaram a ser orientadas para atender aos sujeitos que se encontram em “desvantagens de capacidades”, ou como descrito no texto da PNAS, aos sujeitos em situação de risco e em vulnerabilidade social, deixando de lado a compreensão de sujeitos de direitos.

Ainda de acordo com as autoras, fazer uso

no âmbito da execução socioassistencial de um arcabouço de conceitos tais como capacidade, emancipação, protagonismo, risco, vulnerabilidade e desenvolvimento, demarcou uma determinada concepção do direito socioassistencial no Brasil e, também, de maneira mais abrangente, reforçou uma determinada concepção de sociedade, homem e mulher. Grosso modo, uma concepção de que a sociedade que é formada por indivíduos que devam se auto cuidarem (CAMPOS; FERRAZ, 2020, p. 17-18).

Ao analisar a assistência social a partir da sua dimensão histórica é possível, portanto, apontar duas tendências, principalmente, a partir da PNAS e do SUAS: uma voltada para a concepção do direito que é garantido por lei e já se encontrava presente na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social, e outra voltada para a ideia de auto gestão da própria vida de indivíduos que se auto protegem, reforçando o individualismo e responsabilidade das famílias e dos indivíduos pelas mazelas que vivenciam. Assim, as contrarreformas mais recentes, via congelamento dos gastos públicos, regulamentados pela Emenda Constitucional (EC) 95 e pela Reforma Trabalhista por meio da Lei 13.467/2017, atreladas ao fortalecimento do terceiro setor,

deixam clara a atuação mínima do Estado brasileiro para garantir o que já estava fragilizado e residual em termos de garantia de direitos sociais universais (SILVA, 2020).

Nesse contexto, merece ressalvas para a aprovação da PEC da Transição (PEC 32/2022 ⁵), aprovada pelo Senado e transformada em Ementa Constitucional 126. Essa medida permite que o atual governo destine um monte de R\$ 145 bilhões do Orçamento de 2023 fora do teto de gastos, tais recursos estão previstos para serem utilizados com os PTR, o Auxílio Gás e a Farmácia Popular, entre outras.

É inegável a importância dessa aprovação, pois garante a destinação de recursos para a assistência social e saúde, com o intuito de viabilizar melhores condições de vida das famílias brasileiras e do acesso aos direitos sociais, ainda, nesse contexto, destaca-se que os impactos dessas ações serão a médio e longo prazo, já que os dados sobre pobreza, extrema pobreza no Brasil continuam demasiadamente alarmantes.

Esse conjunto de reformas resultou como já referido, na redução do papel assumido pelo Estado a partir da CF de 1988, por meio de corte dos gastos para o social, seguindo as propostas do Consenso de Washington, com destaque para as medidas de ajuste fiscal e para o processo de privatizações, que transfere responsabilidades públicas, sempre que possível, para a iniciativa privada e para a sociedade civil, fazendo valer a máxima da perspectiva neoliberal em vigor que é a redução da intervenção estatal de uma maneira geral.

A despeito das medidas restritivas para o social, esse processo impactou diretamente nas condições de vida da classe trabalhadora, que passou a conviver com o aviltamento de direitos sociais conquistados historicamente e com a expansão alarmante das múltiplas expressões da questão social, entre elas a pobreza e a extrema pobreza, conforme problematização a seguir.

⁵ AGÊNCIA SENADO FEDERAL. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/videos/2022/12/senado-aprova-pec-da-transicao-e-orcam-ento-de-2023-sao-os-destaques-da-semana#:~:text=Logo%20ap%C3%B3s%20a%20vota%C3%A7%C3%A3o%2C%20a,fora%20do%20teto%20de%20gastos>. Acesso em: julho de 2023.

1.4 Dimensionalidades da pobreza e extrema pobreza no contexto brasileiro

A pobreza como fenômeno complexo e multidimensional tem sido objeto de atenção cada vez maior “[...] por parte dos governos, organizações internacionais e, conseqüentemente, institutos de estatística [...]” (SCHWARTZMAN, 2002, p. 91), apesar de tal constatação, no debate do subitem anterior foi possível perceber que tal preocupação tem traçado caminhos demasiadamente reducionistas no que concernem as ações contra as diversas expressões da pobreza, pois não tem como intuito a sua eliminação, mas, - apenas amenizá-las num contexto de espraiamento cada vez maior.

Assim, no que concerne o debate acerca das desigualdades sociais, pobreza e extrema pobreza, historicamente o Brasil tem ocupado um lugar de preocupação, justamente por se tratar de uma realidade marcada pelos altos índices de exclusão social, econômica, política e cultural, impactando de forma negativa as condições de vida e de bem-estar de uma parcela considerável da população. Pesquisas desenvolvidas, pelo Instituto de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), tem evidenciado a expansão alarmante das desigualdades sociais decorrentes de problemas históricos como a não ou má distribuição de renda, a falta de acesso à política de educação de qualidade, os baixos salários, a fragilidade das políticas sociais, das políticas de geração de trabalho e renda, as relações de trabalho cada vez mais aviltante por meio do trabalho informal e da precariedade advinda deste processo.

A pobreza enquanto fenômeno social e histórico não resulta de uma única causa, mas de um somatório de fatores que culminam na sua abrangência e profundidade numa determinada sociedade ou região. Tal como afirmado anteriormente, a realidade brasileira é marcada por desigualdades de diferentes ordens — social, política, econômica e cultural, enfrentando na contemporaneidade o desafio de uma herança histórica de injustiças sociais que exclui uma parcela considerável dos cidadãos e que os obriga a viver em condições mínimas de dignidade e a conviver com os impactos nefastos que a pobreza e a extrema pobreza podem trazer para a dignidade humana.

Observa-se que

tradicionalmente, a condição de pobreza era entendida como algo natural, inevitável e inerente a uma parcela significativa, senão a maior, da humanidade, mas só se tornava objeto de preocupação de governantes e estudiosos dos fenômenos da economia e das populações quando os pobres, de alguma forma, saíam ou eram arrancados de sua situação de conformismo tradicional, e se transformavam em uma ameaça à ordem constituída (SCHWARTZMAN, 2002, p. 91).

Isso implica compreender que as causas da pobreza não são individuais, mas estruturais e que se aprofundaram com o processo de exploração do trabalho pelo capital por meio da mais-valia, no poder das elites que paralisam o trabalho alheio e saqueiam os recursos públicos, somado ao processo de alienação que os sujeitos estão submetidos, resultado do sistema de exploração que os impede de ter e desenvolver consciência crítica dos próprios problemas e necessidades, sendo a pobreza um fenômeno histórico estrutural, presente em diferentes sociedades, mas que se amplia ainda mais no modelo econômico vigente (SCHWARTZMAN, 2002; BARROS; HENRIQUES; MENDONÇA, 2000).

Quanto as concepções de pobreza, existem diversas particularidades em suas abordagens, desenvolvidas, principalmente, no decurso do século XX, assim, é possível identificar alguns conceitos nos quais se enquadram o fenômeno da pobreza: pobreza como juízo de valor, pobreza relativa, pobreza absoluta e pobreza relativa/absoluta (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

A conceituação de pobreza é categorizada como “juízo de valor” quando se trata de uma visão subjetiva, abstrata, do indivíduo, acerca do que deveria ser um grau suficiente de satisfação de necessidades, ou do que deveria ser um nível de privação normalmente suportável. O indivíduo expressa sentimentos e receitas, de caráter basicamente normativos, do que deveriam ser os padrões contemporâneos da sociedade quanto à pobreza (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 3).

Essa percepção desistoriciza o conceito de pobreza ao não considerar as condições sociais concretas de vida da população, sendo fortemente vinculada a sentimentos morais ou como o próprio nome sugere “juízo de valor”. Trata-se de uma compreensão a-histórica, pois menospreza os elementos estruturais que

fundamentam as relações sociais no modo de produção capitalista ao partir de uma compreensão rasa de sentido e significado histórico. Já a pobreza

[...] como conceito relativo é uma abordagem de cunho macroeconômico, assim como o conceito de pobreza absoluta. A pobreza relativa tem relação direta com a desigualdade na distribuição de renda. É explicitada segundo o padrão de vida vigente na sociedade que define como pobres as pessoas situadas na camada inferior da distribuição de renda, quando comparadas àquelas melhor posicionadas (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 3-4).

A pobreza apreendida como conceito relativo diz respeito ao estado em que o sujeito, ao ser comparado a outros, tem menos de alguma aptidão desejada, seja de natureza de renda, de acessos favoráveis a empregos ou até de poder de decisão, de exercer a cidadania⁶ numa perspectiva ampla e de se apropriar de bens e serviços socialmente produzidos, trata-se de um entendimento que perpassa pela questão do acesso diferenciado dos indivíduos a determinadas oportunidades. Já enfoque absoluto da pobreza pauta-se na observação de “[...] fixação de padrões para o nível mínimo ou suficiente de necessidades, conhecido como linha ou limite da pobreza, determinando a percentagem da população que se encontra abaixo desse nível” (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 4).

É oportuno destacar que esse padrão mínimo de sobrevivência é considerado a partir de diversos aspectos, pois diz respeito ao conjunto de serviços essenciais à sobrevivência humana, englobando alimentação, moradia, saneamento básico, vestuário, acesso à saúde, entre outros. Assim, “o enfoque da pobreza relativa/absoluta leva em conta que a abordagem relativa não estabelece uma linha acima da qual a pobreza deixaria de existir, [...]”. Para isto, utiliza-se do conceito de pobreza absoluta, que define de maneira comparativa o limite a partir do qual os sujeitos podem ser considerados pobres ou abaixo da linha de pobreza, conforme já descrito (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p. 4).

⁶ Para maior compreensão: MARSHALL, T. H. Cidadania e classe social. In: Cidadania, classe social e “status”. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

Ainda para os autores, esse enfoque mais confunde do que auxilia na compreensão do conceito, já que não apresenta uma explicação clara que possibilite compreender a pobreza a partir dos elementos que a estruturam, além de não apresentar uma saída para a superação da mesma.

A partir dessas diferentes abordagens e entendimentos acerca desse fenômeno, os autores destacam que no decorrer do século XX foram desenvolvidas três concepções: a de sobrevivência, a de necessidades básicas e a de privação relativa. O enfoque da concepção de sobrevivência, de forte traço restritivo, foi predominante nos séculos XIX e XX e estendeu-se até a década de 50. Originário do trabalho de nutricionistas inglesas, apontava que o rendimento dos considerados mais pobres não era suficiente para manter o rendimento físico do indivíduo (CRESPO; GUROVITZ, 2002).

Essa concepção foi adotada na Inglaterra e exerceu grande influência em toda a Europa, sendo usada mais tarde pelo Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD). Com a utilização de medidas estatísticas, formulou-se o primeiro modelo de proteção social para o Estado de bem-estar, fundamentando políticas nacionais de assistência e alguns programas. Seus verdadeiros objetivos seriam limitar as demandas por reformas sociais e, ao mesmo tempo, preservar a ênfase no individualismo compatível com o ideário liberal. A maior crítica que esse enfoque sofreu foi que, com ele, justificavam-se baixos índices de assistência: bastava manter os indivíduos no nível de sobrevivência (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.4).

Nessa perspectiva, as ações empreendidas pelo Estado sob o ideário liberal passam a ter um viés de focalização, desconsiderando processos históricos de exclusão e levando a compreensão e o trato da pobreza a um nível mínimo de assistência aos sujeitos. Já a partir dos anos 1970, a pobreza passou a ter uma conotação que envolvia necessidades básicas e ditava novas exigências para a sobrevivência humana, como um conjunto mais amplo de serviços, abarcando condições de moradia, acesso à água potável, políticas de saneamento básico, de saúde, de educação e de cultura. Nesse enfoque era possível constatar a compreensão de que era necessário dar subsídios para que os indivíduos pudessem ter suas necessidades básicas supridas. Essa

concepção foi aderida pelos órgãos internacionais, especialmente por aqueles que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU), fato esse que significou uma ampliação da concepção das condições de sobrevivência física pura e simples dos sujeitos (CRESPO; GUROVITZ, 2002). E a partir dos anos 1980, a pobreza passou a ser apreendida

como privação relativa, dando ao conceito um enfoque mais abrangente e rigoroso, buscando uma formulação científica e comparações entre estudos internacionais, enfatizando o aspecto social. Dessa forma, sair da linha de pobreza significava obter: um regime alimentar adequado, um certo nível de conforto, o desenvolvimento de papéis e de comportamentos socialmente adequados. Ao mesmo tempo, porém, contrapondo-se a este conceito, floresceu a tese, muito apreciada pelas instituições multilaterais de crédito sediadas na capital norte americana, de que, com o bom funcionamento dos mercados, as economias se tornariam prósperas, e a riqueza gerada acabaria por beneficiar os pobres. Essa tese ficou conhecida como “Consenso de Washington” (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.5).

O entendimento do Consenso de Washington se fortaleceu com o passar dos anos, a partir do discurso de que a intervenção estatal no social deve ser redefinida, discurso este que objetiva fortalecer o mercado, a expansão e o fortalecimento do modo de produção capitalista, desconsiderando as diversas situações de precariedade e vulnerabilidade que impactam as condições de sobrevivência da população. Ainda, para os autores,

o enfoque da privação relativa evoluiu tendo como um de seus principais formuladores o indiano Amartya Sen, ganhador do prêmio Nobel de Economia (1999). Seu conceito introduz variáveis mais amplas, chamando a atenção para o fato de que as pessoas podem sofrer privações em diversas esferas da vida. Ser pobre não implica somente privação material. As privações sofridas determinarão o posicionamento dos cidadãos nas outras esferas (CRESPO; GUROVITZ, 2002, p.5).

É importante afirmar que a discussão da pobreza a partir da ausência de capacidades individuais é bastante extensa e não é a intenção deste trabalho recuperar todo esse debate, mas, sim, ressaltar algumas concepções relevantes para compreender a abordagem da pobreza na atualidade a partir da instauração da agenda neoliberal nos anos 1990 e da sua centralidade no debate acerca do

combate à pobreza como método de regulação dos custos do trabalho sob a dinâmica global do capital e do seu processo de financeirização excludente (IVO, 2006; MAURIEL, 2008b, 2010; UGÁ, 2008; WERNECK VIANNA, 2008, 2009).

Desta forma, pode-se utilizar o conceito cunhado por Abranches (1994), que caracteriza a pobreza como

destituição dos meios de sobrevivência física; marginalização no usufruto dos benefícios do progresso e no acesso às oportunidades de emprego e renda; desproteção por falta de amparo público adequado e inoperância dos direitos básicos de cidadania, que incluem garantias à subsistência e ao bem-estar (ABRANCHES, 1994, p. 30).

Entende-se que a pobreza apresenta clara e profunda relação com a concentração de renda, com a precarização das relações de trabalho, com a fragilidade dos sistemas de proteção social e com o subdesenvolvimento, e essa relação se estabelece em virtude da desarticulação histórica do desenvolvimento econômico e social, o que contribui não só para permanência, mas aprofundamento de diferentes tipos de exclusão própria da dinâmica capitalista.

No que tange o desenvolvimento do modo de produção capitalista, Latouche (1994) no livro “A Ocidentalização do Mundo: ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária” destaca como o capitalismo se desenvolveu no mundo, evidenciando o modo desigual desse sistema e ao mesmo tempo seu poder de dominar os diferentes espaços da vida humana, sendo produtor hegemônico de modos de vida uniformizados, criando ainda mais disparidades entre os homens à medida que se reformula. “A mundialização contemporânea das principais dimensões da vida não é um processo natural engendrado por uma fusão de culturas e de histórias. Trata-se ainda de dominação, com suas contrapartidas, sujeições, destruição [...]” (LATOUCHE, 1994, p. 13).

Esses elementos são intrínsecos ao capitalismo e a expansão e, ou, desenvolvimento econômico alcançado pelo capital em sua fase contemporânea não tem expressado condições favoráveis de sobrevivência da classe trabalhadora, pelo contrário, o que se constata é cada vez mais um processo

intenso de aviltamento de direitos sociais e trabalhistas e, conseqüentemente, um aumento progressivo da pobreza e da extrema pobreza. Nesse contexto, os “inempregáveis”, os trabalhadores temporários e os que se encontram em relações precarizadas não são apenas os “excluídos” e, como resultado, sujeitos das ações assistenciais e fruto da fragilização do Estado, mas, primordialmente, constituem a personificação de expressões da questão social que impactam o núcleo das sociedades contemporâneas (RIZEK, 1988).

No período de pandemia da Covid-19, pode-se observar que a pobreza e extrema pobreza alcançaram números alarmantes no Brasil, os dados⁷ do gráfico 1 apontam para o nível de pessoas em situação de pobreza e extrema pobreza inscritas no Cadastro Único do governo federal nesse período. O Cadastro Único, também conhecido como CadÚnico, é um importante instrumento para identificar e caracterizar as condições socioeconômicas das famílias de baixa renda e incluí-las em programas sociais, a exemplo, bolsa família, Benefício de Prestação Continuada (BPC), dos auxílios eventuais, entre outros (BRASIL, 2023).

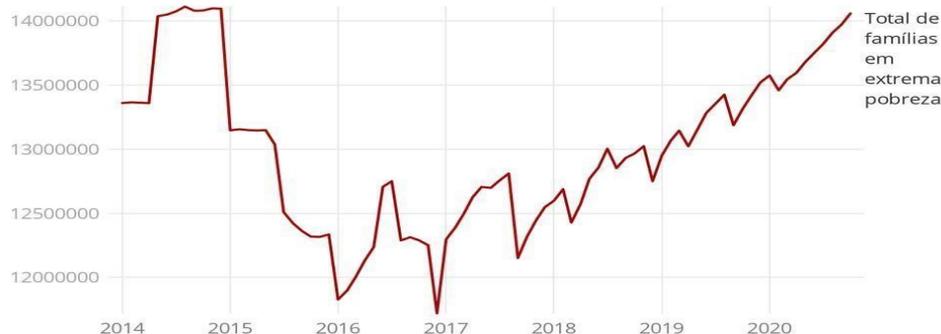
Os dados divulgados pelo Ministério da Cidadania em outubro de 2020 indicam que havia, em 2014, um quantitativo de mais de 14 milhões de famílias vivendo em situação de extrema pobreza, perfazendo um total de 39,99 milhões de pessoas, com renda per capita de até R\$ 89 reais, apontadas pelo Ministério da Cidadania, que vivem em condições de miserabilidade no país. Ainda, no mesmo gráfico, é possível visualizar que esse número caiu ao seu menor patamar no ano de 2017, voltando a crescer em 2020, chegando ao maior número de famílias em situação de extrema pobreza no país. Em outubro de 2020, chegou-se a cerca de 14.058.673 famílias, sendo relativamente maior que o número de dezembro de 2014, quando eram 14.095.333. Chama atenção também a elevação do número de famílias em condição de miséria desde o início da gestão do governo de Jair Bolsonaro (2019-2022), em que ocorreu um salto de 1.308.005 famílias no período compreendido entre janeiro de 2019 e outubro de 2020, conforme gráfico abaixo:

⁷ Fonte: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/01/06/mais-de-14-milhoes-de-familias-vivem-na-extrema-pobreza-maior-numero-desde-2014.ghtml>_Acesso em: fev. de 2021.

Gráfico 1. Total de famílias inscritas no CadÚnico do governo federal em situação de pobreza e de extrema pobreza entre os anos de 2014 a 2020.

Total de famílias em extrema pobreza no CadÚnico

Período de janeiro de 2014 a outubro de 2020



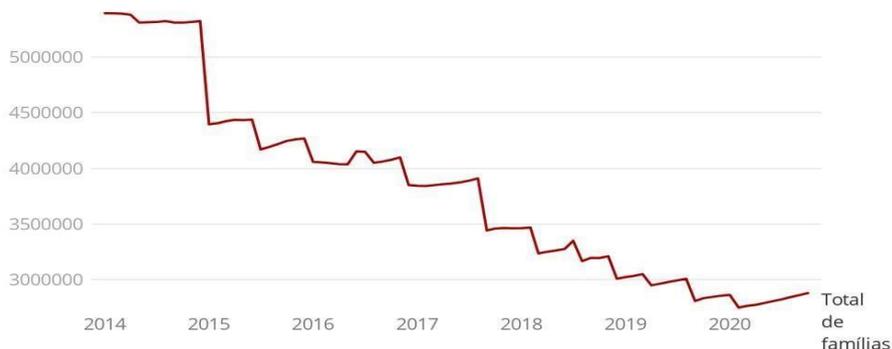
Fonte: Economia G1. Data de acesso: fev. de 2022.

Em relação ao número de famílias em condição de pobreza, conforme gráfico 2, observa-se que desde 2014 esse número vinha caindo paulatinamente, contudo, a partir de outubro de 2020, quando houve um aumento neste indicador, pode-se constatar que houve uma tendência de aumento desses valores, elevando-se a uma quantia de 2.877.099, pouco abaixo dos valores de 3.005.580, observados em agosto de 2019.

Gráfico 2. Total de famílias inscritas no CadÚnico do governo federal em situação de pobreza entre os anos de 2014 a 2020.

Total de famílias em situação de pobreza

Período de janeiro de 2014 a outubro de 2020



Fonte: Ministério da Cidadania

Fonte: Economia G1. Data de acesso: fev. de 2022.

A combinação da desigualdade e da pobreza é o que torna esse número ainda mais preocupante, sendo essa combinação alimentada pela distância

entre quem está na base da pirâmide e aqueles que estão no topo — pobres e ricos, sendo corroborado pelos fatores de ordem estrutural, conforme supramencionados no decorrer desta discussão. Assim, as causas históricas do adensamento da pobreza e da extrema pobreza no Brasil estão vinculadas, primordialmente a questões como a luta pela reforma agrária, frente a enorme concentração fundiária; ao processo acelerado e de urbanização; ao êxodo rural das famílias camponesas; o frágil investimento nas políticas de educação; o aumento da informalidade e da precariedade dos vínculos de trabalhos; a grande concentração de renda, contrapondo a riqueza socialmente produzida; a insuficiência das políticas sociais em responder as múltiplas expressões da questão social, dentre elas o combate à pobreza e a extrema pobreza.

No contexto da pandemia da Covid-19 esses dados tornam-se ainda mais preocupantes, isso porque os impactos do novo coronavírus foram devastadores, primordialmente, em regiões que possuem limitado sistema de proteção social, como a América Latina, composta por sistemas de saúde frágeis, fragmentados e marcado por profundas desigualdades. De acordo com informações divulgadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) “[...] o aumento das desigualdades, da exclusão e da discriminação no contexto da Covid-19 afeta adversamente o desfrute dos direitos humanos e dos avanços democráticos [...]” (ONU⁸, 2020, s/p).

No Brasil, os efeitos da pandemia foram severos, sendo resultado em grande medida das crises sanitária e econômica que o contexto pandêmico só fez aprofundar, nesse contexto, merece destaque a fragilidade das ações por parte do governo federal para enfrentamento dos impactos deixados pela pandemia, a principal medida adotada foi o Auxílio Emergencial, as nove parcelas do Auxílio foram pagas de abril a dezembro de 2020, sendo cinco parcelas no valor de R\$ 600,00 reais e de R\$ 1.200,00 para as famílias monoparentais (formadas por apenas um dos responsáveis e os filhos). Ainda

⁸ Nota Informativa do Secretário-Geral Sobre o Impacto da Doença Causada pelo Coronavírus (Covid-19) Na América Latina e No Caribe. Disponível em: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/lac_-_executive_summary_portugues.pdf. Acesso em: jan. de 2021.

nessa primeira fase, o Auxílio foi estendido por mais quatro meses e, já com alteração dos valores, o valor de R\$ 600,00 passou a ser de R\$ 300,00 e para as famílias monoparentais o valor de 1.200,00 passou para R\$ 600,00.

A primeira fase do Auxílio encerrou em dezembro de 2020 em meio a uma grande instabilidade tanto econômica, quanto política, ocasionada em sua maior parte pela ineficiência do governo federal em lidar com a pandemia e com o aprofundamento das mazelas sociais, foram três longos meses de debates entre os pares políticos e cobranças por parte da sociedade até a reedição da segunda fase do Auxílio, nesta fase houve ainda mais redução dos valores pagos aos beneficiários. Os valores são de R\$ 150,00, R\$ 250,00 e R\$ 375,00, pois depende da composição familiar e é limitado a um benefício por família. Diante do aprofundamento das desigualdades sociais fica evidente que o valor do Auxílio Emergencial foi insuficiente para responder às necessidades da população de baixa renda no momento de espraiamento das crises deixadas pela pandemia.

Estudo do Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciências Atuariais (FEA-USP⁹) aponta os efeitos da pobreza e da extrema pobreza decorrentes da pandemia sob a população brasileira ao fazer um comparativo do período pré-pandemia e do período de vigência do Auxílio Emergencial, conforme gráfico 3. Importante destacar que mesmo na fase de implementação do auxílio fica evidente o aumento da pobreza e da extrema pobreza, principalmente em 2021, quando o valor do auxílio passou por uma redução significativa.

Para o período pré-pandêmico, considerou-se os dados de 2019 quando havia aproximadamente um contingente de 13,6 milhões de pessoas vivendo na extrema pobreza, e cerca de 51,7 milhões de pessoas na condição de pobreza. Durante a primeira fase do Auxílio Emergencial, em que os valores eram de R\$ 600,00 e R\$ 1.200,00, a pobreza e a extrema pobreza chegaram a cair, conforme dados do mês de julho de 2020, contrapondo esses números, em outubro deste

⁹ JORNAL NEXO. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2021/04/25/Desigualdade-de-g%C3%AAAnero-e-ra%C3%A7a-o-perfil-da-pobreza-na-crise#:~:text=A%20pesquisa%20calcula%20que%2C%20sem,%25%20a%2010%2C7%25>. Acesso em: mai. de 2022.

mesmo ano quando o benefício foi reduzido pela metade os dados voltaram a subir, como também pode ser visualizado no gráfico 3. Em 2021 a pobreza e a extrema pobreza voltaram a subir, chegando a um contingente de aproximadamente 60 milhões de pessoas na condição de pobreza e cerca de 19 milhões de pessoas na condição de extrema pobreza. A partir das informações acima fica evidente a insuficiência do valor do auxílio para recompor a perda de rendimentos da população empobrecida em meio à pior fase de espraiamento das crises econômica e de saúde pública provocadas pela covid-19.

Gráfico 3. População pobre e extremamente pobre no Brasil no período pré-pandemia e durante a pandemia.



Fonte: NEXO. Data de acesso: maio de 2021.

Conforme já salientado, é possível observar que o aprofundamento tanto da pobreza quanto da extrema pobreza se deu num contexto de estagnação econômica, com índices alarmantes de desemprego, de acesso informal ao mercado de trabalho, precariedade e fragilidade das políticas que formam a Seguridade Social. Nesse contexto chama atenção o fato de que

a condição do trabalho no Brasil determina o acesso a duas das principais políticas sociais que compõem a seguridade social e são as únicas que garantem acesso a benefícios monetários mensais: a Previdência Social, vinculada ao trabalho formalizado ou a uma contribuição direta feita mensalmente pelos (as) trabalhadores; e a assistência social, canalizada para pessoas

pobres sem condições de trabalhar por idade ou incapacidade por meio do Benefício de Prestação Continuada (BPC) [...], ou para famílias miseráveis sem trabalho, por meio do Bolsa Família (BOSCHETTI; BEHRING, 2021, p. 78).

A afirmativa das autoras aponta para dois tipos de situação que são a das famílias e indivíduos que são protegidos pelo Estado a partir de uma modalidade de proteção social fragmentada, parcial e precária, denominados neste trabalho de famílias e indivíduos protegidos precariamente, trata-se do acesso à rede de proteção social de forma precária, pois, não experimentam alterações significativas dos níveis de exclusão em que se encontram, em meio a tal imbróglio, constata-se outra parcela de sujeitos, formada por famílias e indivíduos desprotegidos por não terem acesso a nenhum tipo de proteção formal do Estado, sendo essa proteção designada para as próprias famílias e indivíduos por meio das campanhas de solidariedade e ajuda mútua. Outro ponto a ser considerado a partir da citação, é que historicamente a proteção social no Brasil encontra-se vinculada a um viés contributivo, corroborando o entendimento do conceito de “cidadania regulada” (SANTOS, 1979) em que as primeiras iniciativas formais de garantias de direitos, foram por meio das ações contributivas com a criação das Caixas de Aposentadorias e Pensões (CAPs/1923) e com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs/1932), sendo este um condicionante para ter acesso às garantias previdenciárias, sendo este modelo estendido para a Seguridade Social brasileira por meio da Previdência Social.

Depreende-se a partir das análises sobre as desigualdades sociais e suas diversas vulnerabilidades o retrato de um país que historicamente não priorizou em sua agenda política e econômica a ampliação e fortalecimento de uma rede de proteção social robusta de natureza universal, pois a própria Seguridade Social refirma tal constatação, formada por políticas públicas de natureza distinta, a saúde com a acesso universal, as demais, a assistência de caráter restritivo e compensatório, com foco cada vez mais na pobreza e extrema pobreza e a previdência que segue a lógica contributiva para que se tenha acesso a garantias formais, esse arranjo organizacional da seguridade social

tem fragilizado o acesso e a garantia de maneira ampla aos direitos sociais, primordialmente diante do adensamento da agenda neoliberal.

Dessa forma, “qualquer análise que se faça da sociedade brasileira atual mostra que, ao lado de uma economia moderna, existem milhões de pessoas excluídas de seus benefícios, assim como dos serviços proporcionados pelo governo a seus cidadãos” (SCHWARTMAN, 2004, p. 31), não há dúvidas de que as principais causas do que o autor coloca acima são resultados de processos históricos de exclusão e de uma inclusão fragilizada dos sujeitos nos diferentes âmbitos da sociedade, principalmente em virtude da falta de igualdade e equidade de acesso aos bens e serviços públicos de forma ampliada, impactando diretamente a vida das famílias e indivíduos empobrecidos.

Bronzo (2010) destaca o fato de que a face multidimensional da pobreza e a complexidade que envolve seu trato extrapola a esfera de atuação das políticas sociais, pois, exige, também, ações e soluções de ordem macroeconômica, o que não significa reconhecer o papel de relevância desempenhado pelas políticas sociais na criação de oportunidades de acesso à proteção social. Ao contrário, vê-se como de extrema importância a intervenção sobre as múltiplas expressões da questão social que mantêm relação direta com persistência da pobreza e destituição de direitos sociais. Acerca disso, destaca-se que existe uma tendência presente nas políticas sociais a partir da perspectiva neoliberal e que segue a normativa descrita a seguir:

[...] programas de ajuste estrutural, necessários ao fortalecimento das políticas macroeconômicas, são compostos por três elementos básicos: redução dos gastos públicos, realocação de recursos necessários ao aumento de superávits na balança comercial e reformas visando aumentar a eficiência do sistema econômico. Tais orientações, que se colocam como exigências para a inserção das economias nacionais no processo de globalização capitalista, incidem diretamente sobre as políticas públicas de corte social, na medida em que impõem cortes nos orçamentos e redução do gasto público. O Estado é entendido aqui não mais como o provedor de serviços públicos, mas como promotor e regulador, devendo estabelecer suas funções de acordo com sua capacidade (SIMIONATTO, 1999, p. 2).

A junção dos três elementos básicos apontados pela autora — “redução dos gastos públicos, realocação de recursos necessários ao aumento de superávits na balança comercial e reformas visando aumentar a eficiência do sistema econômico” (IDEM) —, resultou num processo de intensificação das múltiplas expressões da questão social, ao incidir diretamente sobre as políticas públicas de corte social, impondo um receituário de cortes nos orçamentos e redefinição do papel do Estado no setor público. Assim, a pobreza, compreendida enquanto “carência de acesso”, principalmente econômico, apresenta-se sob velhas e novas expressões, e é inegável a necessidade de tratar e reconhecer suas metamorfoses como questão social, produto da divisão social do trabalho realizada de forma desigual na sociedade brasileira.

Do ponto de vista da história a questão social tem relação direta com a exploração do trabalho, organização e mobilização da classe trabalhadora na luta pela apropriação da riqueza socialmente produzida. Nesse contexto, por meio das políticas públicas o Estado assume múltiplas formas de atuação com o objetivo de garantir um ambiente favorável “[...] para a inserção das economias nacionais no processo de globalização capitalista em tempos de hegemonia das finanças” (SILVA, 2020, p. 62). O Estado no contexto de produção e reprodução de riquezas pode assumir múltiplas formas de atuação, seja como agente produtor ou agente regulador das relações sociais nos diferentes territórios, sendo responsável pela elaboração de políticas públicas com o objetivo de construir consensos (CORRÊA, 2011), o que expressa “as relações de forças presentes no seu interior e fora dele” (YAZBEK, 2014, p. 97).

Neste sentido,

O Estado capitalista moderno cuidaria não só de qualificar permanentemente a mão-de-obra para o mercado, como também, através de tal política e programas sociais, procuraria manter sob controle parcelas da população não inseridas no processo produtivo. O sistema de acumulação capitalista engendra em seu desenvolvimento problemas estruturais relativos à constituição e reprodução permanente da força de trabalho e à socialização desta através do trabalho assalariado. O Estado deve “responder” a estes problemas, ou em outros termos, deve assegurar as condições materiais de reprodução da força de trabalho – inclusive visando uma adequação quantitativa entre a força de trabalho ativa e a força de trabalho

passiva – e da reprodução da aceitação desta condição (HOFLING 2001, p. 33-34).

Ao produzir consensos o Estado busca manter a harmonia social quando unifica as demandas dos setores considerados mais progressistas por intermédio das políticas públicas, como salientado inicialmente nesse trabalho. Assim, com o acirramento das prerrogativas neoliberais houve a redefinição e compreensão do Estado e do seu modo de atuação, passando a ser “[...] entendido não mais como provedor de serviços públicos, mas como promotor e regulador, devendo estabelecer suas funções de acordo com sua capacidade” (SIMIONATTO, 1999, p.2), para responder, principalmente, às novas exigências do capitalismo.

Montaño (2012) enfatiza que a pobreza no modo de produção capitalista deve ser compreendida como uma das grandes expressões da questão social que se manifesta na “[...] relação de exploração capital e trabalho [conforme mencionado acima], tendo sua gênese nas relações de produção capitalista, onde se gestam as classes e seus interesses” (MONTAÑO, 2012, p. 280). A questão social, assim como a pobreza, é um fenômeno estrutural dotado de complexidade, contradições, conflitos de classes e particularidades históricas que determinam as formas de enfrentamento por parte do poder público no processo de mobilização e enfrentamento dos sujeitos que vivem seus impactos cotidianamente.

A questão social a ser enfrentada diz respeito tanto à desigualdade quanto à exclusão, que são fenômenos distintos e requerem abordagens próprias. As lutas contra a desigualdade se situam dentro do universo do Estado de Direito, onde o direito igualitário não se realiza plenamente. O componente normativo da exclusão parte de diferenças injustamente utilizadas e reforça a dimensão socioeconômica, legitimando-a socialmente. Na exclusão, a violência e a substituição do Estado de Direito pelo Estado de Exceção – do Welfare State pelo Warfare State – são naturalizadas e banalizadas no tratamento de populações e territórios considerados à margem da comunidade de direitos. Porém, a desobediência, a transgressão e a insurgência são componentes centrais da expansão da cidadania e redirecionamento do processo produtivo (FLEURY, 2018, p. 110).

Ainda, de acordo com a autora, no *Welfare State* os que estão em situações desiguais lutam pela manutenção dos direitos adquiridos historicamente, enquanto no *Warfare State* os excluídos lutam contra o aniquilamento, pelo direito de sobrevivência e pelo direito a ter direitos, conformando o que na literatura mais atual, vem sendo identificado como uma necropolítica¹⁰, cuja instrumentalidade perpassa pelas mãos do Estado, marcada por uma política autoritária fundada na capacidade de decidir quem deve e quem não deve viver (MBEMBE, 2018).

No Warfare State “[...] é o próprio Estado que gera a ilegalidade à qual esta população é circunscrita, e que legitima a coerção” (FLEURY, 2018, p. 120), entra em vigor um novo padrão de aparelhamento do Estado para enfrentamento da questão social, com uma perspectiva clara de criminalização da pobreza que visa controlar, vigiar, culpabilizar, fragmentar e individualizar os sujeitos.

Compreender esses elementos é fundamental para não perder de vista que os usuários da assistência têm cor, classe, idade e gênero e que cotidianamente precisam arranjar meios e estratégias de sobreviver com o aviltamento de direitos sociais essenciais a uma existência humana digna frente às condições cada vez mais precárias de existência (MONCICLEIA, 2020; MAURIEL, 2020).

Na análise de Mauriel (2010),

o lugar cada vez mais privilegiado que a pobreza assume no debate sobre política social faz com que as formas adotadas para o enfrentamento da questão social impeçam a generalização dos direitos sociais. O problema não está só na prioridade da pobreza, enquanto categoria de análise para pensar as políticas sociais, mas, na forma e no tratamento dado aos “pobres”, que são renomeados por suas fragilidades, descontextualizados, des-historicizados, aparecendo no discurso tecnocrático reconstituídos por um novo tipo de vigilância moral (MAURIEL, 2010, p. 174).

Para a autora, o problema está justamente nas análises que distanciam a compreensão da pobreza dos debates estruturais, pois, ao fazer isso

¹⁰ Sobre o conceito de Necropolítica ler: MBEMBE, Achille. NECROPOLÍTICA: biopoder, soberania, estado de exceção, política de morte, 2018.

transforma-se a pobreza em um “objeto técnico em si”, essa transformação discursiva e prática fragmenta a apreensão do pauperismo ao deslocá-lo da dinâmica estrutural de produção social da riqueza. Diante dessa contextura de desigualdade e exclusão, Santos (1995) afirma que

se a desigualdade é um fenômeno socioeconômico, a exclusão é, sobretudo, um fenômeno cultural e social, devendo ser considerado civilizacional, o que significa dizer que cada sociedade é mais ou menos tolerante a tipos de exclusão e seus diferentes graus de manifestação [...] (SANTOS, 1995, p. 2).

Perante a essa constatação, fazer valer o direito de ser atendido com padrões de qualidade numa perspectiva de sujeitos históricos tem exigido desvendar a realidade de uma sociedade que não conseguiu romper com suas raízes tradicionais — patrimonialismo, clientelismo e coerção (SILVA, 2014), quando se analisa os rumos do modelo de proteção social universal, compreende-se que ele não vai de encontro com as normas do capital, da exploração e da acumulação. Assim, “[...] o pleno emprego é incompatível com o processo de acumulação gerado nas formações sociais capitalistas” (SILVA, 2010, p. 156), pois não se pode conferir significado de igualdade em uma sociedade que, pelas regras do mercado, é marcada pela desigualdade.

Assim,

[...] a extensão das proteções é um processo histórico de longa duração que funciona em grande parte de mãos dadas com o desenvolvimento do Estado e as exigências da democracia, e sem dúvida jamais esteve tão onipresente como hoje. [...] a propensão a ser protegido exprime uma necessidade inscrita no cerne da condição do ser humano moderno (CASTEL, 2005. p. 89-90).

O cenário atual evidencia uma tendência cada vez mais presente nas políticas sociais, que são as ações focalizadas no combate direto à pobreza, principalmente pela via dos Programas de Transferência de Renda, que possuem em geral caráter transitório, sendo extintos ou remodelados de acordo com cada agenda de governo, atendendo uma demanda difusa que não foi pensada e estruturada no aparelho do Estado e gerando insegurança da

população num contexto de aprofundamento das desigualdades sociais. Neste contexto,

a pobreza é atribuída a causas individuais e psicológicas, jamais a aspectos estruturais do sistema social. O enfrentamento, seja a pobreza considerada como carência ou déficit (onde a resposta são ações filantrópicas e beneficência social). Ou seja, ela entendida como mendicância e vadiagem (onde a resposta é a criminalização da pobreza, enfrentada com repressão/reclusão), sempre remete à consideração de que as causas da “questão social” e da pobreza encontram-se no próprio indivíduo, e a uma intervenção psicologizante, moralizadora e contenedora desses indivíduos. Trata-se das manifestações da “questão social” no espaço de quem os padece, no -interior dos limites do indivíduo, e não como questão do sistema social (MONTAÑO, 2012, P. 274).

Na prática, pode-se observar a denominada “[...] gestão estratégica da pobreza, [que] supõe o fortalecimento da capacidade dos pobres para lutarem contra a pobreza como sujeitos desse processo, aposta no crescimento individual e na melhoria das condições de acesso à produção”, (MAURIEL, 2010, p. 177), sob essa perspectiva a pobreza aparece separada de suas causas históricas e de seus elementos estruturantes. Além disso, é importante notar como essa lógica empregada às políticas sociais nas últimas décadas tem reforçado a ideia de responsabilidade social individual, materializada no discurso de que todo sujeito é capaz de desenvolver capacidades empreendedoras e alcançar prosperidade junto ao mercado.

Castel (2009) chama atenção para as transformações das políticas públicas que passam de políticas de integração para políticas de inserção. As políticas de integração são aquelas que buscam promover o acesso de todos aos serviços públicos e a redução das desigualdades. Diferentemente das políticas de inserção, que seguem a lógica da discriminação positiva, desenvolvendo estratégias específicas e direcionadas para certos grupos e, ou, indivíduos, tratando-se do reordenamento das ações estatais no trato da questão social em tempos de globalização do capital.

Para Fleury (2018), o objetivo “fundamental da política social é o enfrentamento da questão social, entendida [como] aquilo que introduz a perspectiva disruptiva na sociedade, tornando-a incapaz de promover a

integração e a coesão social necessárias à legitimação da ordem política” (FLEURY, 2018, p. 113). Esse entendimento traz à tona a necessidade de repensar o modelo de intervenção do Estado nas múltiplas expressões da questão social a partir de uma gestão que fortaleça a rede de políticas sociais, alinhada à diversidade e à complexidade das necessidades sociais que são cada vez mais presentes dentro “da precarização do emprego, [que] não apenas aumenta as periferias marginais e o medo às classes perigosas como também ocorre a desestabilização dos estáveis e a fragilização das famílias, ameaçando a coesão social” (FLEURY, 2018, p. 117).

Assim, a precarização das condições de vida da classe trabalhadora encontra-se presente tanto na realidade macro quanto na realidade micro e seu grau de profundidade depende da capacidade de intervenção do Estado e dos governos quanto a ampliação e fortalecimento das políticas sociais via sistema de proteção social em um determinado contexto e, ou, território.

1.5 Contextualização da Realidade Pesquisada

O município de Campos dos Goytacazes situa-se na Região Norte Fluminense, sendo considerado o maior município em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro com uma área de 4.040,6 km², sendo considerado um município de médio porte com uma população de 483.551 de acordo com dados divulgados pelo Censo de 2022 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Trata-se de uma cidade reconhecida nacionalmente pelo seu potencial de sucesso na monocultura da cana de açúcar entre os séculos XVII e XX, quando iniciou o processo de fragilidade do setor sucroalcooleiro e o município passou a receber as verbas advindas das atividades de exploração de petróleo e gás.

Historicamente, o atual município galgou crescente importância no cenário econômico regional, nacional e internacional. Ao longo do século 19 e primeira metade do século 20, Campos dos Goytacazes vivenciou dois ciclos expansivos baseado na produção sucroalcooleira, tendo ostentado no final do século 19 a posição de município com maior produção açucareira do país.

Ao final do século 20 e início do século 21, um terceiro ciclo expansivo se apresentou para Campos dos Goytacazes e demais municípios do norte fluminense. O recente ciclo expansivo baseia-se nos investimentos da indústria petrolífera, tendo em vista a exploração e produção de petróleo e gás — P&G — na Bacia de Campos (SILVA; HASENCLEVER, 2019, s/p.).

A década de 1990 foi de extrema relevância para o município, pois a região passou a se destacar no cenário regional, nacional e internacional por fazer parte da maior bacia de Produção de Petróleo e Gás do país, a chamada Bacia de Campos, estando entre os municípios com maior arrecadação de recursos provenientes dos *royalties*¹¹ do petróleo (GOMES, 2013). Esse cenário foi modificado com a nova Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, que introduz a repartição dos recursos provenientes da exploração dos *royalties* entre estados e municípios de todo país, mesmo aqueles que não produzem, no entanto, mesmo diante de tal mudança o município continua a receber vultosos recursos advindos desta atividade. Assim,

pode-se afirmar que o município de Campos dos Goytacazes é favorecido no que concerne às condições dos recursos naturais, como seu solo e subsolo, suas vastas riquezas naturais e suas commodities — caso do petróleo. Ao longo da sua formação histórica e econômica, as oportunidades de extração e produção de riquezas no setor primário da economia, seja no âmbito da agricultura ou no da extração mineral, sempre estiveram presentes nas suas conjunturas de dinamização econômica. Por outro lado, produziram e reproduziram uma estrutura social altamente hierarquizada, segregada e desigual, com um perfil socioeconômico de pobreza e carências, em grande parte, devido ao caráter monocultor (CRUZ, 2016, p. 2).

As informações pontuadas pelo autor têm demandado do poder público e da sociedade em geral solidariedade e fortalecimento das políticas sociais por meio da gestão intersetorial a fim de mitigar as desigualdades e exclusões na

¹¹ Royalties são tributos pagos ao governo federal pelas empresas que exploram petróleo como compensação por possíveis danos ambientais causados pela extração. Participação especial é reparação ligada a grandes campos de extração, como da camada pré-sal descoberta na costa brasileira recentemente. Fonte: <
<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/11/entenda-nova-lei-que-muda-divisao-de-royalties-dopetroleo.html>>. Acesso em março de 2022.

realidade municipal. Nessa contextura, a situação de pobreza é diversa e se aprofunda de acordo com a localização geográfica da população, inserção no mercado de trabalho, questões étnico raciais, de gênero, faixa etária e nível educacional, entre outros fatores que influem objetivamente na realidade vivida pelos indivíduos. Exemplo disso é que

a situação de Campos dos Goytacazes frustrou a expectativa dos residentes locais sobre se tais recursos seriam utilizados de forma sistemática em infraestrutura urbana e melhoria das condições humanas no município. Isto mais uma vez nos leva a considerar o postulado por Sachs e Warner (1995) no que diz respeito à má utilização dos recursos financeiros oriundos da extração do recurso mineral abundante, decorrente de descuido ou improbidade do gestor público (SILVA; HASENCLEVER, 2019, s/p.).

A perspectiva assinalada leva à compreensão de que o município tem sua história marcada por um intenso processo de desenvolvimento econômico-social baseado na concentração de renda e, como consequência, a reprodução de um intenso ciclo de pobreza que perpassa gerações. A pobreza é compreendida como um fenômeno multidimensional que tem se espreado tanto num nível macro quanto micro, exigindo uma atuação conjunta das políticas sociais (RIBEIRO, 2012).

Dessa forma, as

características pertinentes a uma economia subdesenvolvida, tais como: contexto histórico derivado de uma atividade agrícola extrativista, baixa heterogeneidade produtiva, concentração de renda em uma elite vinculada às atividades extrativistas primárias, incapacidade empresarial e ação inadequada do gestor público, fragilizam, do ponto de vista estrutural e institucional, a internalização dos fatores produzidos pelo atual ciclo expansivo em favor do crescimento e do desenvolvimento (SILVA; HASENCLEVER, 2019, s/p.).

No contexto de espreado da Covid-19, os ciclos de pobreza e extrema pobreza aumentaram ainda mais no município, para referenciar essa informação cabe pontuar alguns dados referentes à pobreza e a extrema pobreza, de acordo com a Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, são consideradas famílias em situação de extrema pobreza aquelas com renda mensal por pessoa

de até R\$ 89,00 e de pobreza aquelas com renda mensal por pessoa entre R\$89,01 e R\$ 178,00. Para evidenciar o aumento da pobreza aponta-se os dados divulgados pelo Jornal Terceira Via em abril de 2021¹², apontando a presença de 47.600 famílias em extrema pobreza no município, com base no Cadastro Único do Ministério da Cidadania.

Nesse cenário, alguns elementos devem ser considerados, tais como a concentração histórica de renda; o aprofundamento do desemprego e da precariedade das relações de trabalho, principalmente, a partir da Reforma Trabalhista em 2017, aprovada pela Lei 13.467; o desmonte da proteção social com a aprovação da Emenda Constitucional nº 95/2016, que impôs o limite de investimento nas diferentes áreas das políticas sociais, entre elas, a da assistência social e a adesão cada vez maior às contrarreformas neoliberais.

Estar-se referido a um município com potencial financeiro elevado, mas que na prática não tem conseguido materializar ações visando a melhoria, bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos. É preciso considerar que “são 46.511 famílias com renda per capita familiar de até R\$ 89,00; são 3.467 famílias com renda entre R\$ 89,01 e R\$ 178; ainda 10.498 famílias com renda entre R\$ 178,01 e meio salário mínimo; além de 10.328 famílias com renda acima de meio salário mínimo. São 44.542 famílias recebendo o PBF [...]” (JORNAL TERCEIRA VIA, 2021).

Destaca-se que na primeira versão do PBF a extrema pobreza e pobreza eram mensuradas a partir dos valores, respectivamente, de R\$ 89 e R\$ 178 per capita, conforme mencionado acima, após a substituição do PBF pelo Programa Auxílio Brasil (PAB), esses valores passaram por mudanças sendo consideradas extremamente pobres as famílias com renda per capita de até R\$ 100 e pobres com per capita até R\$200. Com a reedição do PBF em 2023, esses valores foram novamente modificados, a renda per capita passou a ser de R\$ 218.

Tendo como base os critérios estabelecidos pelo Banco Mundial, é considerado extremamente pobre o indivíduo que tem uma quantia menor que

¹² Reportagem do Jornal Terceira via. Disponível em: https://www.jornalterceiravia.com.br/2021/04/25/na-pandemia-ruas-viram-unica-fonte-de-rendapara-parte-dos-campistas/?fbclid=IwAR1pss1NJ-J50pU3uKvsltglD5EC8E748FraiQXj_fSr10-G m7pRx-Bh1s8. Acesso em: mai. de 2022.

US\$ 1,90 (R\$ 9,90 na cotação atual) para sobreviver diariamente, assim, ao reformular o PBF, o governo estabeleceu novos critérios acerca da linha de pobreza, determinando que para acessar o benefício de transferência de renda é necessário que as famílias e indivíduos atendam, primordialmente o novo critério de critério da renda.

Ainda acerca das desigualdades sociais supramencionadas, ressalta-se que historicamente elas se fizeram presentes no cotidiano de grande parcela da sociedade, mas elas se agravaram em decorrência do avanço da pandemia da Covid-19 em virtude das crises sanitária e econômica, assim, a pandemia acendeu uma luz para as desigualdades que milhões de trabalhadores informais vivem historicamente no Brasil, não sendo esta uma realidade diferente da vivenciada por uma extensa parcela da população campista.

Para reduzir essas desigualdades, é preciso enfrentar a raiz do problema e isso não se faz por meio de redes de ajuda. Enfrentar os efeitos nefastos dessas crises impõe à gestão municipal o desafio de prover ações protetivas para essas famílias e indivíduos por meio de uma rede de políticas públicas composta por programas, projetos e benefícios de forma articulada intersetorialmente. Para tanto, é preciso reconhecê-los como cidadãos de direitos, sendo fundamental a ampliação e fortalecimento da capacidade protetiva do Estado, somado a uma política econômica menos desigual (JORNAL TERCEIRA VIA, 2021).

É preciso dar condições de sobrevivência e dignidade para os segmentos sociais mais vulneráveis da classe trabalhadora, e isso implica em reconhecer essa parcela da população como sujeitos de direitos, além de ampliar e articular as políticas sociais numa perspectiva de gestão intersetorial que seja capaz de fomentar uma proteção social integral nas diferentes esferas da vida, quais sejam educação, trabalho, renda, assistência, saúde, habitação, entre outras. Diante do contexto mencionado, cresce cada vez mais a demanda das famílias com carências de condições mínimas de sobrevivência por acesso à rede de proteção assistencial no município.

De acordo com dados do Diagnóstico Socioterritorial, nos últimos 24 meses foram inscritas outras 47.984 famílias com cerca de 128.968 pessoas,

totalizando 72.383 famílias e 187.900 pessoas cadastradas no Cadastro Único (CadÚnico) (VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL DA SMDHS, CECAD, 2021).

Tabela 1. Distribuição das famílias e pessoas por território cadastradas no CadÚnico.

TERRITÓRIOS	Famílias	Pessoas
Chatuba	3874	9542
Codin	6634	18089
Custodópolis	5348	14477
Esplanada	6205	15385
Goitacazes	10797	29083
Jardim Carioca	5691	13965
Jockey	4835	12775
Matadouro	3382	6851
Morro Do Coco	3738	9304
Pq Guarus	7631	19599
Penha	3855	10102
Travessão	4701	13049
Ururaí	5681	15642
Território não identificado ¹³	11	37
Total	72.383	187.900

Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS, Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico, Maio, 2021.

A seguir é possível observar informações referentes às famílias que se encontram em situação de extrema pobreza, referenciadas no Cadastro Único e que são atendidas pela rede de proteção social municipal, conforme a tabela 2, destaca-se os dados referentes aos territórios dos bairros Codin, que aparece com uma concentração de 76% de famílias em situação de extrema pobreza; Custodópolis, com 74%; e Ururaí, com 73%, essas informações são indicativos de suma relevância para a gestão municipal, visando planejar ações e intervenção da municipalidade por meio dos diferentes setores das políticas municipais de maneira articulada intersetorialmente.

¹³ Em 11 cadastros não foi possível identificar o território de referência através do endereço declarado.

Tabela 2. Número de famílias que vivem em situação de extrema pobreza inseridas no CadÚnico.

Territórios	Famílias em Extrema Pobreza	Famílias em Extrema Pobreza
Codin	5019	76%
Custodópolis	3940	74%
Ururai	4165	73%
Parque Guarus	5508	72%
Travessão	3319	71%
Goitacazes	7287	67%
Jockey	3234	67%
Morro do Coco	2471	66%
Penha	2430	63%
Esplanada	3865	62%
Jardim Carioca	3151	55%
Chatuba	1996	52%
Matadouro	1493	44%
Total	47.878¹⁴	66%

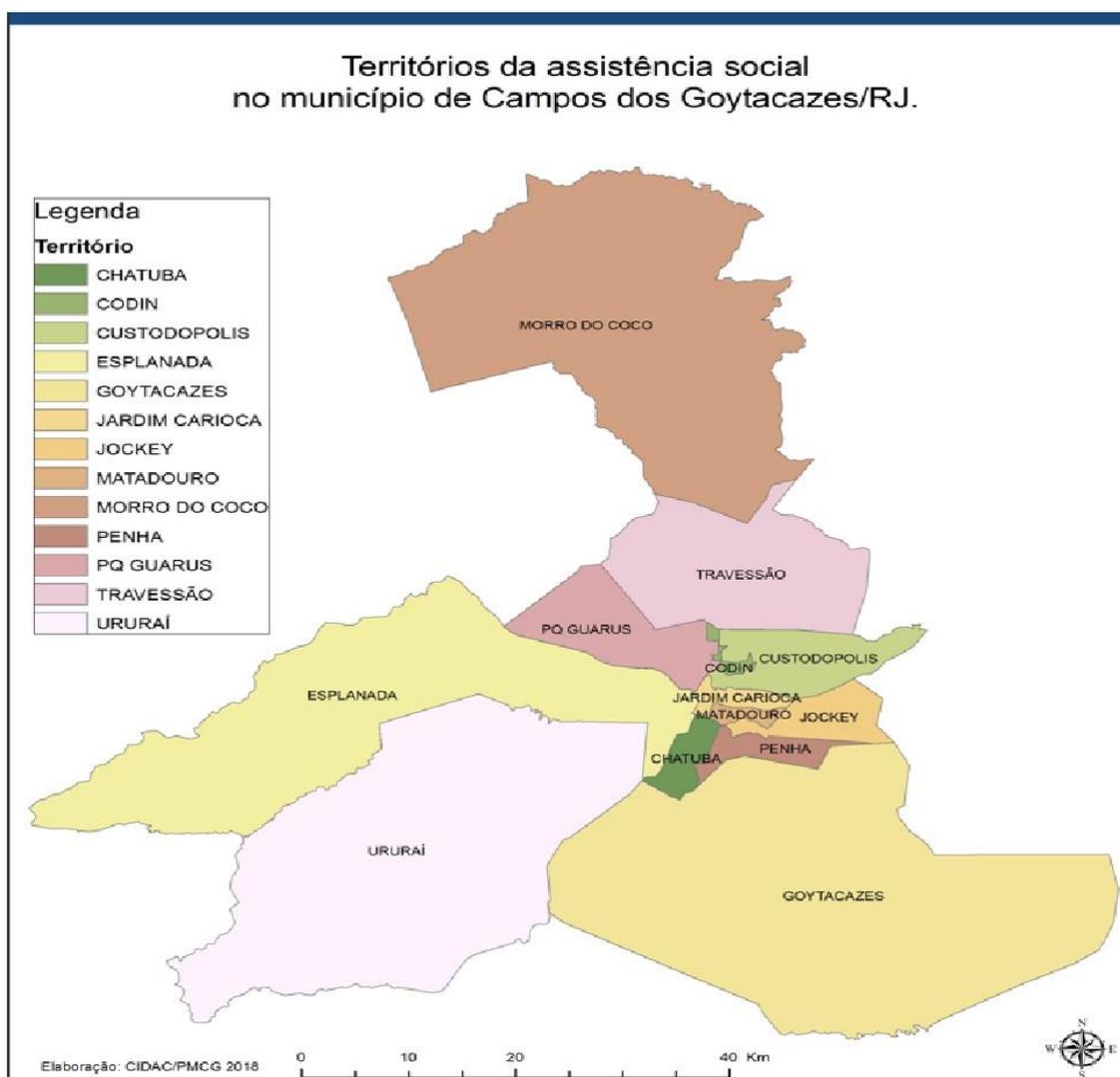
Fonte: Vigilância Socioassistencial da SMDHS, Cecad – Consulta, Seleção e Extração de Informações do CadÚnico, Maio 2021.

Conhecer os territórios de referência dos equipamentos da assistência social é extremamente importante para a gestão pública municipal, pois, possibilita a articulação de ações que sejam mais incisivas sobre as necessidades dessas famílias e indivíduos, principalmente, pela articulação intersetorial, já que se trata de problemas complexos e que têm exigido do poder público local respostas mais amplas, demandando a necessidade de múltiplas políticas públicas.

A compreensão e o trato dessas desigualdades sociais apontam-se como grande desafio para a gestão pública municipal e as estratégias devem ser construídas coletivamente, principalmente, no campo da política de assistência social que, apesar dos avanços legais, na prática ainda necessita caminhar rumo à construção de uma política que de fato consiga fazer diferença nos territórios de referência.

¹⁴ Em 09 cadastros não foi possível identificar o território de referência através do endereço declarado.

Mapa 1. Territórios¹⁵ de referência da política de assistência social.



Fonte: Setor de Vigilância Socioassistencial da (SMDHS (2021).

O recrudescimento da extrema pobreza nesse contexto requer a construção de uma política que coadune com uma gestão intersetorial, que busque o fortalecimento junto às demais políticas públicas municipais, visando à inclusão dessas famílias e à desconstrução das relações de “descidadania”, em que se desloca sua essência legal do direito para a esfera do não direito. Assim, “para que haja eficácia legal da regra de igualdade, é necessário que a

¹⁵ Fonte: Setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Material disponibilizado via e-mail, após requerimento protocolado junto ao Setor de Vigilância Socioterritorial pela pesquisadora em 15 de nov. de 2021. Material disponibilizado em: 09 de out. de 2021.

percepção da igualdade na dimensão da vida cotidiana esteja efetivamente internalizada” (SOUZA, 2018, p. 207), sendo essa uma condição fundamental para superação da condição de subcidadãos à qual os sujeitos da assistência social historicamente foram e ainda são submetidos.

Importante salientar

informações mais recentes da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Promoção e Desenvolvimento Social Setor de Vigilância Socioterritorial pela pesquisadora em 15 de nov. de 2021. Material disponibilizado em: 09 de out. de 2021. 73 (CORDEIRO, GARCIA, 2020a), com base no CadÚnico municipal, de março de 2020, demonstram que ainda são os bairros periféricos e distritos com concentração de pessoas negras os que mais concentram as famílias em situação de pobreza e de extrema pobreza no município (ALMEIDA, 2021, p. 340).

O processo de segregação e marginalização da população negra no Brasil está revestido de múltiplas formas de violência, tendo em vista a normalização adquirida por séculos de escravização e inferiorização do povo negro. “Neste cenário no qual o Estado se exime de garantir direitos, o que de fato ocorre é a restrição desses, e a juventude negra é afetada de maneira singular pela negação de diversos direitos, a citar: educação, saúde, cultura, livre circulação e acesso à cidade” (JULIANO, 2020, p. 150), romper com os processos de exclusão historicamente construídos não é uma tarefa simples e exige a implementação e ampliação de políticas sociais tanto numa perspectiva macro quanto micro, a exemplo da realidade analisada nesse estudo.

A partir das informações contidas nos Planos Municipais da Assistência Social, especialmente (2022-2025) em curso, o município de Campos dos Goytacazes encontra-se na condição de nível de gestão plena no âmbito do SUAS, o que evidencia a necessidade de fortalecimento da rede socioassistencial existente no município, classificado na condição de grande porte no âmbito da política pública de assistência¹⁶, o município abarca todos os níveis de proteção previstos na gestão do SUAS.

¹⁶ Conforme informações da (SMDHS). Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/arquivos/EQUIPAMENTOS-SMDHS-CRAS-CREAS.pdf>. Acesso em setembro de 2021.

A PNAS (2004) define que o SUAS é composto por quatro tipos de gestão, que envolve Municipal, Estadual, Distrito Federal e da União. No que diz respeito à gestão municipal, ela se desdobra em três níveis sendo inicial, básica e plena.

O primeiro nível de gestão significa a adesão do município ao sistema em um grau preliminar, ou seja, o município fica apenas com a incumbência de executar os serviços e administrar as transferências já efetuadas antes mesmo da implementação do SUAS. Já no segundo nível de gestão o município compromete-se com a cobertura de proteção social básica e com a oferta de programas, projetos e serviços socioassistenciais que fortaleçam vínculos familiares e comunitários. E por fim a Gestão Plena, em que o município encontra-se apto para executar a gestão total das ações de Assistência Social tanto proteção básica quanto especial de média e alta complexidade (SILVA, 2017, p. 45-46).

Assim, a rede socioassistencial é formada por uma estrutura de Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS), 13 (treze) Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), voltados para a proteção básica; 3 (três) Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), destinados para serviços de média complexidade; 1 (um) Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP), especializado em oferecer serviços a famílias e indivíduos nas mais diversas situações de vulnerabilidade ante as condições de pobreza, de exclusões e de violação de direitos; 4 (quatro) equipamentos destinados para a Alta Complexidade, cujo objetivo é garantir proteção e segurança de acolhida a indivíduos e, ou, famílias afastadas temporariamente do núcleo familiar e, ou, comunitários de origem; além de outras instituições aptas a ofertar serviço no âmbito municipal.

A partir destas informações, entende-se que o desafio das gestões municipais passadas era o processo de implantação da rede socioassistencial, conforme preconizado no SUAS, e o cenário atual revela grandes gargalos deixados pela herança histórica do modelo de desenvolvimento econômico na realidade do município, colocando outros grandes desafios diante do espraiamento da pobreza e da extrema pobreza, fato este que tem exigido cada vez mais do poder público estratégias de atuação pela via intersetorial, de modo

a fortalecer o trabalho em rede e multiplicar seus efeitos e chances de acertos, conforme abordagem a seguir.

2. A CONSTRUÇÃO DA RUPTURA DO PARADIGMA DA SETORIALIZAÇÃO NO SUAS: IMPLICAÇÕES PARA A GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL PELA ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL

O objetivo deste capítulo é apontar e discutir aspectos conceituais acerca da intersectorialidade e como ela vem sendo incorporada na construção das políticas sociais e no processo de gestão destas, com destaque para a política de assistência social a partir da nova perspectiva de gestão assumida pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que tem como intuito construir ações para romper os processos de setorialização presente no âmbito das políticas assistenciais, mesmo diante das contradições impostas pela proposta de agenda de natureza neoliberal.

2.1 Diretriz setorial e assistência social: desafios frente a construção de estratégias da ruptura a partir da intersectorialidade

O debate em torno da temática da intersectorialidade não é algo tão recente. No âmbito da produção acadêmica, as discussões remontam aos anos de 1990, em que se constatou o crescimento considerável no número de publicações, embora esse debate estivesse mais voltado para a área da política de saúde. No que diz respeito à intervenção estatal e formulação de políticas públicas, “a intersectorialidade vai ganhando o formato que conhecemos como articulação de diferentes setores no contexto das sociedades neoliberais” (SILVA; BELGA, 2018, p. 65).

No campo da gestão, a intersectorialidade aparece como parte de uma resposta ao próprio processo de descentralização. Ao passo que esse processo foi avançando e a transferência de responsabilidade para o nível municipal foi se consolidando, os desafios também foram se apresentando, diante da incapacidade da gestão local de dar respostas a problemas sociais complexos. A intersectorialidade tem sido uma estratégia de gestão integrada para abordar as múltiplas expressões da questão social, com respeito aos diferentes níveis de

hierarquias e atores sociais envolvidos no processo de gestão (SILVA; BELGA, 2018).

Embora seja um campo densamente povoado de dissensos, tem-se um consenso suficiente na literatura de que tais concepções — como intersetorialidade e integralidade — acenam para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais não respondem de forma adequada aos novos objetivos e demandas políticas e sociais, o que exige uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, novas respostas organizativas das quais a intersetorialidade é apenas uma das alternativas possíveis (BRONZO, 2018, p. 72).

Assim, a intersetorialidade no contexto da gestão das políticas sociais, mais especificamente, da política de assistência, aponta para um caminho profícuo de intervenção nas diversas expressões da questão social, ao incorporar as demandas e as necessidades dos cidadãos pela via da articulação e fortalecimento de diversos setores, primordialmente, diante da redefinição das políticas sociais na contemporaneidade e de sua forte adesão à agenda neoliberal, conforme mencionado no capítulo anterior. Então, “a intersetorialidade não se refere apenas a níveis de governo ou setores, mas tem em si uma estreita vinculação com os processos participativos na perspectiva de formação de rede social”, (SILVA; BELGA, 2018, p. 65), sendo esses processos desafiadores, na medida em que exigem uma organização e participação orgânica dos sujeitos nas tomadas de decisão.

A partir dessa constatação, cabe pontuar dois elementos importantes dentro dessa discussão, sendo o primeiro a compreensão de que a intersetorialidade se constitui como uma tendência fundamental para a gestão das políticas sociais, entre elas a assistência social, e o segundo a observação de que a própria dinâmica de construção das políticas sociais pelo viés setorial tem dificultado o entendimento e a operacionalidade dessas políticas pela via intersetorial na perspectiva tanto da PNAS como do SUAS.

Para Menicucci

a intersetorialidade significa uma nova maneira de abordar os problemas sociais, enxergando o cidadão em sua totalidade e estabelecendo uma nova lógica para a gestão da cidade,

superando a forma segmentada e desarticulada como em geral são executadas as diversas ações públicas encapsuladas nos vários nichos setoriais que se sobrepõem às subdivisões profissionais ou disciplinares. Significa tanto um esforço de síntese de conhecimentos como de articulação de práticas, buscando unificar o modo de produção de conhecimento e as estratégias de ação tendo como meta a inclusão social, (2002, p. 11).

Com o objetivo de responder de forma precisa e qualificada aos problemas sociais complexos nos territórios de referência da assistência social, uma gestão intersetorial prima pela junção das tomadas de decisões coletivas desde o nível de gestão até o processo de execução das ações nesses territórios a partir da conjugação das diversas arenas de políticas sociais e atores sociais envolvidos, pois, do ponto de vista técnico, isso permite criar melhores soluções, além de evitar a sobreposição de ações, sendo mais eficiente à medida que compartilha recursos, saberes e experiências diversas (BRONZO, 2018). Assim,

no campo das políticas sociais e das políticas de assistência social, mais especificamente, a perspectiva da intersetorialidade se faz ainda mais necessária. A compreensão das condições de vulnerabilidade sociais exige enxergar a pobreza em sua multidimensionalidade, em seus aspectos objetivos e subjetivos, levando em conta os territórios e suas condições de vulnerabilidades (BRONZO, 2018, p. 71).

Assim, os desafios da intersetorialidade, por essa chave de compreensão da vulnerabilidade social, vão requerer um olhar diferenciado para as famílias e o seu sofrimento, buscando integrar ações preventivas, mitigadoras ou de enfrentamento das situações de risco sociais. À vista disso, a intersetorialidade é peça fundamental na gestão das políticas sociais, entre elas, a assistência, pois possibilita o fortalecimento da intervenção entre diferentes setores das políticas sociais, bem como a junção de saberes dos atores sociais no processo de construção e intervenção nos territórios de referência da política, sendo um instrumento necessário diante da nova modalidade de proteção social que emerge e se desenvolve com o avanço das contrarreformas de natureza neoliberal, buscando cada vez mais legitimar políticas sociais focalizadas, segmentas e voltadas para a pobreza e a extrema pobreza em substituição ao

alargamento e fortalecimento das políticas que formam a seguridade social brasileira, conforme proposta constitucional de 1988.

Para Pereira (2014, p. 31), a intersetorialidade vincula-se primariamente ao debate da interdisciplinaridade, afirmando-se essa constatação em virtude da discussão a respeito da interdisciplinaridade ser mais antiga e contar com maior volume de produção teórica. A interdisciplinaridade é compreendida como um recurso que aglutina “saberes desconexos e independentes” e “evoca vínculos orgânicos entre as especialidades”.

Ainda sobre isso, a autora enfatiza que

o prefixo inter, aqui adotado, e que serve tanto para nomear a interdisciplinaridade quanto a intersetorialidade, remete à relação dialética; isto é, à relação que não redundando em um amontoado de partes, mas em um todo unido, no qual as partes que o constituem ligam-se organicamente, dependem uma das outras e condicionam-se reciprocamente (PEREIRA, 2014, p. 33).

Desta forma, o prefixo refere-se a uma relação em que as partes não fazem sentido se compreendidas isoladamente, deslocadas de suas condições de existência e meio. Assim, uma das questões a serem observadas é que para a dialética “a mera soma de partes, ou a articulação entre elas, não propicia mudança qualitativa” (PEREIRA, 2014, p. 34), pois não altera reciprocamente a compreensão dessas partes ajustadas. Para a dialética só há mudança quando é possível realizar uma síntese de uma nova compreensão, o que não significa anular as particularidades, mas ultrapassá-las, ancorando-se nessas mesmas particularidades.

Neste estudo, a intersetorialidade é compreendida como instrumento que expressa a articulação entre os diferentes tipos de políticas sociais “por meio do desenvolvimento de ações conjuntas destinadas [para prevenir, mitigar ou enfrentar problemas sociais complexos] e do enfrentamento das desigualdades identificadas nas distintas áreas” (COUTO et al., 2012, p. 61). Presente no debate das políticas sociais desde a Constituição Federal de 1988, a intersetorialidade foi reafirmada no texto da PNAS, sendo apontada como

requisito essencial para garantia dos direitos de cidadania e contribuindo para a operacionalização do SUAS.

Assim, compreender a intersetorialidade na agenda da política de assistência social no tempo presente requer considerar as características e particularidades do sistema de proteção social brasileiro, marcado pela frágil relação com o campo da garantia do direito, uma realidade complexa que impõe limites de diferentes ordens à implementação da seguridade social, bem como seu fortalecimento na agenda do Estado (PEREIRA, 2014).

De modo geral, pode-se dizer, embora a assistência social seja uma área de política que tem bastante clareza acerca da importância de se estabelecer estratégias de atuação intersetorial conforme figura em seus marcos regulatórios, a capacidade institucional, financeira e política desta arena setorial ainda é muito baixa. Tal circunstância se evidencia na dificuldade de muitos municípios, inclusive aqueles com experiências exitosas em outras áreas de política social, de efetivamente implementar o SUAS (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 46).

Apesar do reconhecimento dos avanços em termos regulatórios, as autoras chamam atenção para os entraves presentes na assistência atualmente que dificultam a plena implementação do SUAS. Constata-se também a urgência de se organizar a rede socioassistencial a partir da perspectiva intersetorial ao considerar a complexidade das múltiplas expressões da questão social e os limites de ordem estrutural endógenos à sociedade brasileira. Assim, é essa complexidade da questão social que torna a intersetorialidade tão necessária à gestão pública e latente no debate acadêmico.

Para Inojosa (2001), é importante compreender a intersetorialidade como a articulação de saberes diversos e experiências que se integram em diferentes etapas do ciclo das políticas sociais para alcançar patamares de melhor desenvolvimento social a fim de dar resolutividade a situações complexas da realidade social. Com vistas a ultrapassar as ações fragmentadas, a PNAS alinha-se à concepção de assistência social como política pública ao apontar como principais pressupostos a descentralização, a territorialização e a intersetorialidade.

Para Menicucci (2002), o novo paradigma colocado para a gestão pública articula eixos, como o da descentralização e da intersectorialidade, com o objetivo de promover inclusão social ou elevar a qualidade de vida, sanando problemas reais que incidem sobre uma população em um território específico. Desta maneira, “uma maior descentralização, que recorte regiões homogêneas, costuma ser pré-requisito para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade” (BRASIL, 2005b, p. 44).

A descentralização vinculada ao poder de decisão, de competências e de recursos, com suporte necessário para autonomia das administrações locais na elaboração de diagnósticos sociais, de monitoramento e avaliação das políticas é que busca fortalecer e garantir os canais de participação local. Portanto, mesmo diante dos impasses, tanto de ordem econômica quanto política, é que se vê a implementação da Seguridade Social em suas trajetórias recentemente assumidas pelas políticas de saúde e assistência social, marcadas pelo viés da universalização segmentada.

O modelo descentralizado, sob o qual passa a operar o sistema de proteção social, recoloca a questão da integração das políticas sociais a partir do esteio dos problemas enfrentados no contexto do que se convencionou chamar a “ponta do sistema”. Assim, ainda que “recalcado”, o problema da necessidade da integração retorna, uma vez que as áreas de política social que mais avançaram na direção de um novo arcabouço político-institucional [...] [como é o caso da assistência] se deparam hoje com limites estruturais da sociedade brasileira que necessitam de enfrentamento intersectorial, através da conformação de uma rede de proteção social (MONNERAT; SOUZA, 2011, p. 42).

Conforme exposto, frente ao desafio de enfrentar as diversas faces da desigualdade social, a descentralização político-administrativa na assistência vem permitindo o desenvolvimento de formas criativas e inovadoras na implementação, gestão, monitoramento e avaliação das ações socioassistenciais, pautadas na busca por uma gestão democrática ao reconhecer “que para além das demandas setoriais e segmentadas, o chão onde se encontram e se movimentam setores e segmentos faz diferença no manejo da própria política” (BRASIL, 2005b, p. 14), o que significa considerar as diversas

faces da desigualdade socioterritorial em sua configuração local a partir do trabalho intersetorial.

Importante pontuar que o processo de descentralização pode potencializar a integração das políticas sociais municipais, como bem colocam os autores Andrade (2006) e Monnerat, Souza (2015), embora destaquem o fato de que a intersetorialidade não deve ser compreendida apenas e, ou, resumida à ideia de regionalização e articulação dos serviços sociais, pois, vai além e diz respeito a um processo que engloba mudanças de diferentes ordens e dimensões, envolvendo transformações agudas tanto na cultura institucional burocrática quanto no corporativismo profissional fortemente arraigado à administração pública do Estado brasileiro.

Nesse contexto, a intersetorialidade aponta para o “reconhecimento de que a relação concertada entre “setores” implica mudanças substanciais na gestão e impactos dessas políticas, bem como ampliação da democracia e da cidadania social” (PEREIRA, 2014, p. 23), configurando-se como uma proposta de gestão que busca compreender e identificar os problemas concretos, bem como as potencialidades e as resolutividades com base em recortes de territórios que sejam capazes de identificar populações em situações semelhantes e intervir por meio das políticas sociais a fim “de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida” (BRASIL, 2005b, p. 44). Esse processo pressupõe a articulação e o fortalecimento da rede de serviços nos territórios de referência da assistência.

Na assistência social, o território é compreendido a partir de diferentes fenômenos (econômicos, políticos e culturais) que influem diretamente no processo de construção e consolidação da proteção social no contexto brasileiro. Entende-se “o território é também o terreno das políticas públicas, onde se concretizam as manifestações da questão social e se criam os tencionamentos e as possibilidades para seu enfrentamento” (COUTO; YAZBEK; SILVA; RAICHELIS, 2012, p.73), ao que tange a sua apreensão o território no campo das políticas sociais, requer a considerar os diferentes elementos ou fatores sociais que influi diretamente o processo de construção e consolidação da proteção social no contexto brasileiro, conforme destacados acima “[...] que

levam segmentos sociais e famílias a situações de vulnerabilidade e risco social” (IDEM).

O território pode ser apreendido como o espaço que evidencia as necessidades e carências sociais, mas, não só isso, porque é nesse espaço em que “se forjam dialeticamente as resistências e as lutas coletivas” (COUTO et al., 2012, p. 63). Assim, a visão de território enquanto *locus* de operacionalização da assistência social em rede constitui uma alternativa para a superação das práticas fragmentadas, apresentando-se como dimensão potencialmente inovadora, por tratar e compreender o “território como espaço vivido”, (SANTOS, 2007), resultado das relações e, ou, interações humanas. Portanto, o trabalho em rede na concepção territorial está além da simples adesão, pois aponta a urgência de se romper com velhos paradigmas que trazem a ideia de “[...] que as práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização” (BRASIL, 2005b, p. 44-45). É necessário olhar para a realidade e considerar os novos desafios postos pela cotidianidade, que se apresentam sob múltiplas faces, exigindo enfrentamento de maneira integrada e articulada intersetorialmente.

Pereira (2014) enfatiza que existe uma característica comum na maioria das análises que tentam qualificar a intersetorialidade. Conceitualmente, a lógica de “superação não propriamente dá ideia de setorialidade, mas a desintegração dos diferentes setores, que compõem um dado campo de conhecimento e ação, e do tradicional de cada um fazer o seu” (PEREIRA, 2014, p.25). Assim, as estratégias de gestões intersetoriais revelam um rico horizonte para o campo das políticas sociais, à medida que “transcende[m] o caráter específico de cada política e potencializa[m] as ações por elas desenvolvidas, ampliando a possibilidade de um entendimento menos compartimentado aos cidadãos que dela se utilizam” (COUTO et al., 2012, p. 61).

Cabe destacar que as experiências de gestão balizadas pela diretriz intersetorial não desresponsabilizam a ação governamental e muito menos extinguem as responsabilidades dos setores específicos. É justamente o contrário, pois o sucesso de uma política depende de uma boa atuação e

harmonia interna de cada área e sujeitos envolvidos no processo, sendo possível apontar suas fragilidades, erros e lacunas para o enfrentamento da origem dos problemas de acordo com o grau de complexidade que apresentam. Esse sucesso requer, ainda, a articulação e parceria com diversos outros setores para dar resolutividade à questão. O agravamento da questão social e a consequente complexidade dos problemas sociais estão exigindo cada vez mais o enfrentamento de forma conjunta, com maior grau de integração entre as políticas sociais (MONNERAT; SOUZA, 2014).

A partir da perspectiva acima, a intersetorialidade pauta-se em “[...] uma nova lógica de gestão, que transcende um único setor da política social, [sendo] uma estratégia política de articulação entre setores diversos e especializados” (PEREIRA, 2014, p. 23). Enquanto ação estratégica, a intersetorialidade deve ser apreendida como instrumento que otimiza saberes, competências e relações sinérgicas para alcance de um objetivo comum; é prática social compartilhada, o que pressupõe pesquisa, planejamento, avaliação e monitoramento para a realização de ações conjuntas, requer a união de diferentes sujeitos que atuam em áreas distintas que, a partir de especificidades e particularidades, “[...] possam criar propostas e estratégias conjuntas de intervenção pública para enfrentar problemas complexos impossíveis de serem equacionados de modo isolado” (COUTO et al., 2012, p. 62).

Nos moldes acima, constata-se que a política social tem papel imprescindível na mitigação da desigualdade social, mas isso não ocorre quando essa política é implementada de forma setorializada. É preciso buscar implementar e fortalecer as práticas intersetoriais no campo das políticas sociais que formam a seguridade social, principalmente da assistência social, por se tratar de uma política de natureza redistributiva e que se direciona a famílias em situação de privação de meios e condições de viver dignamente. Portanto, registra-se que para reduzir a desigualdade social é imprescindível articular “[...] crescimento econômico sustentado, com geração de emprego e renda” (FONSECA; VIANA, 2014, p. 61).

Para Junqueira, (2005, p. 4), a intersetorialidade é a “articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para

alcançar efeito sinérgico em situações complexas visando o desenvolvimento social, superando a exclusão social”. Nesses moldes, as ações no campo da intersectorialidade têm por objetivo resultar em melhoras nas condições de vida da população, ao responder suas demandas de forma integral, buscando a reversão da exclusão social por meio do fortalecimento do trabalho em rede.

Assim,

a afirmação do SUAS, como sistema de gestão e garantia de direitos sociais no campo da Assistência Social, exige o repensar dessa política, desafio que está posto na implementação de uma nova concepção e da política de proteção social no país e na tradução desta em nível micro, ou seja, na rede socioassistencial (SILVA, 2014, p. 24).

Portanto, reconhecer a importância da intersectorialidade para o campo da assistência foi um dos grandes avanços da PNAS. Entretanto, o desafio permanece de se buscar a construção de estratégias de gestão intersectoriais na assistência para fortalecer a rede de trabalho socioassistencial a fim de responder às complexidades das desigualdades sociais contemporâneas. Fica claro que é preciso “[...] ultrapassar a ideia da concertação intersectorial como peça do discurso oficial, e incrementar efetivamente a capacidade do Estado de produzir resultados positivos no atendimento às demandas por serviços sociais” (MONNERAT; SOUZA, 2014, p. 52), o que aponta a necessidade de construção de consensos políticos em torno da definição de problemas prioritários, permitindo que a política social materialize sua face “redistributiva de renda e poder” para que os usuários possam alcançar o patamar da emancipação (DEMO, 2000, p. 10).

Assim, a partir de uma visão integrada dos problemas sociais, a intersectorialidade representa a possibilidade de responder às necessidades sociais de forma mais ampla e integrada em um determinado território. Para Junqueira (1999), essa é uma das alternativas importantes para dar soluções mais eficazes à questão social e suas variantes, já que a realidade social brasileira exige um olhar qualificado e que não se esgota num único setor de política social. Portanto, é preciso

[...] considerar na identificação do perfil da intersectorialidade, [...] a sua gestão. A intersectorialidade ampla exige o suporte de uma gestão pública reestruturada, forte apoio do executivo, vultosos recursos políticos, administrativos e financeiros para ações intersectoriais amplas e simultâneas. Já a intersectorialidade restrita se apoia em diagnósticos específicos, ações intersectoriais escolhidas, procedimentos gradualistas em lugar de amplas reformas na gestão pública, menores recursos políticos, administrativos e financeiros, podendo acontecer a partir de iniciativas dos técnicos envolvidos na prestação dos serviços ou a partir da formulação de políticas, sempre considerando os graus de coordenação desejáveis e necessários (VALLE, 2008, p. 5).

Apreende-se que a intersectorialidade traz uma perspectiva inovadora para o SUAS, tanto no processo de organização e operacionalização das políticas assistenciais, quanto para a reorganização da gestão pública junto às demais políticas sociais. Isso demanda uma compreensão integrada dos problemas sociais complexos, bem como o reconhecimento dos sujeitos a partir da esfera do direito e não da necessidade imediata.

É preciso entender as demandas por direitos sociais para além de necessidades mínimas de sobrevivência, sobretudo, numa perspectiva de humanidade, igualdade e equidade de acesso a bens e serviços públicos para uma parcela extensa da população que historicamente vive processos severos de exclusão social de diferentes ordens. Assim, no âmbito do SUAS a intersectorialidade é peça fundamental, pois, como já mencionado, uma das grandes virtudes da gestão intersectorial é criar melhores soluções diante de problemas sociais complexos.

2.2 Sistema Único de Assistência Social (SUAS): possibilidades e dilemas de operacionalização da assistência social pela articulação intersectorial

Ainda que numa conjuntura de regressão dos direitos sociais, conforme pontuado ao longo deste trabalho, é importante frisar que a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005) representou, em termos regulatórios, avanços

extremamente relevantes para o aprofundamento da assistência social como modalidade de política pública.

Nesse contexto, merece destaque a concepção de que a assistência social a partir de então passou a ser reconhecida não mais como política isolada, sendo responsabilidade do Estado, presente na assistência desde a LOAS/1993, a intersectorialidade ganha evidência com a aprovação da PNAS, ao formular e reformular programas, projetos e benefícios com desenhos intersectoriais, como por exemplo, o PBF, em que tem suas ações previstas de serem executadas de maneira articulada as políticas de saúde e educação. A implementação do SUAS, por sua vez, apontou novos parâmetros e trouxe uma nova etapa de estruturação da assistência social em todo o território brasileiro, com novas orientações normativas para o campo legal, além de diversos aspectos institucionais e de novos conceitos (MAURIEL, 2020).

Assim, cabe pontuar que foi a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, que se definiu de fato uma nova agenda para esta arena de política, com diretrizes mais claras e objetivas com relação à sua organização e operacionalidade das ações. Foi justamente nessa conjuntura que a intersectorialidade passou a ser a tônica dos debates no campo assistencial, com o propósito de alcançar maior qualidade da intervenção pública nas múltiplas expressões da questão social (MONNERAT; SOUZA, 2015).

Nesta direção, a PNAS (BRASIL, 2004) apresenta a intersectorialidade como requisito fundamental para garantia dos direitos de cidadania, e, para efeito da operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), está previsto que as ações no campo da assistência social devem ocorrer em sintonia e articulação com outras políticas públicas. O SUAS tem como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a intersectorialidade. Entende-se que o paradigma desse sistema articula a descentralização com a intersectorialidade, uma vez que o objetivo visado é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre a população de um dado território (MONNERAT; SOUZA, 2015, s/p).

Em decorrência do novo modelo de gestão proposto pelo SUAS para a política de assistência, os municípios foram se adequando aos níveis de gestão

em conformidade com o que fora estabelecido nesses documentos. No caso do município de Campos dos Goytacazes, a descentralização político-administrativa dos serviços, programas e projetos socioassistenciais passou a acontecer na prática apenas no ano de 2009, conforme identificado durante o desenvolvimento da pesquisa de mestrado pela pesquisadora no ano de 2016. Com a pesquisa desenvolvida no mestrado foi possível avançar na compreensão da política de assistência social e no seu modelo de gestão, conforme proposta do SUAS/2005, entretanto alguns conceitos careciam de maior reflexão, como por exemplo, o eixo da intersetorialidade. Nesse sentido, importa ressaltar que a presente pesquisa de tese é um desdobramento dos estudos que vem sendo desenvolvidos pela doutoranda no decorrer do seu processo formativo.

Frisada essa contextualização, voltar-se-á para a gestão do SUAS, pois a mesma encontra-se estruturada a partir de alguns eixos, sendo essas ferramentas importantes dentro da organização, fortalecimento e execução da assistência social nos territórios de referência da rede SUAS. São eixos estruturantes da gestão do SUAS:

a. precedência da gestão pública da política; b. alcance de direitos socioassistenciais pelos usuários; c. matricialidade sociofamiliar; d. territorialização; e. descentralização político-administrativa; f. financiamento partilhado entre os entes federados; g. fortalecimento da relação democrática entre estado e sociedade civil; h. valorização da presença do controle social; i. participação popular/cidadão usuário; j. qualificação de recursos humanos; k. informação, monitoramento, avaliação e sistematização de resultados (BRASIL, 2005, p. 86-87).

Portanto, a materialidade da assistência social se dá em todo o território nacional a partir desses eixos norteadores, devendo respeitar as especificidades e complexidades de cada contexto, seja ele federal, estadual ou municipal. Além disso, os serviços socioassistenciais encontram-se organizados de acordo com as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

A Vigilância Social diz respeito à produção e sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de

vulnerabilidade e risco pessoal e social vivenciados pelos indivíduos e famílias nos diferentes ciclos da vida.

Já a Proteção Social envolve três níveis de segurança, que são a segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, sendo possível por meio de benefícios continuados e eventuais que a assegurem; segurança de convívio ou vivência familiar, materializada por meio de ações, cuidados e serviços que objetivam o restabelecimento de vínculos pessoais, familiares, de vizinhança e de segmento social; e segurança de acolhida, que acontece por intermédio de ações, cuidados, serviços e projetos implementados em rede no âmbito do SUAS.

A Defesa Social e Institucional, por sua vez, estabelece que a proteção básica e a especial devem ser organizadas de forma a garantir aos indivíduos e famílias o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa. São direitos socioassistenciais:

Direito ao atendimento digno, atencioso e respeitoso, ausente de procedimentos vexatórios e coercitivos. Direito ao tempo, de modo a acessar a rede de serviço com reduzida espera e de acordo com a necessidade. Direito à informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas. Direito do usuário ao protagonismo e manifestação de seus interesses. Direito do usuário à oferta qualificada de serviço. Direito de convivência familiar e comunitária (BRASIL, 2005, p. 40).

Assim, a gestão proposta pelo SUAS a partir da hierarquização dos serviços em níveis de proteção possibilita aos municípios brasileiros a união de diferentes segmentos sociais no processo de luta pela superação das desigualdades sociais, dos riscos e vulnerabilidades decorrentes da pobreza e dos diversos de tipos de exclusão (social, política, econômica e cultural), ao delimitar os campos de atuação assistencial dentro dos níveis de proteção mencionados. Nesse sentido, a política define e torna mais claro o papel dos diferentes agentes envolvidos na área da assistência, o que possibilita pensar as ações estratégicas de acordo com as demandas dos sujeitos assistidos pela política (SILVA, 2016).

O denominado “[...] choque de gestão na política de assistência social [...]” (BEHRING, 2009, p. 86) teve como objetivo consolidar um movimento de grande relevância ao institucionalizar, normatizar e regulamentar os programas, projetos, benefícios e serviços a partir da perspectiva de um sistema único, descentralizado e participativo. Esse avanço se deu num campo de política social que, historicamente, foi marcado pelo descaso, pelas ações casuístas, pela boa vontade e, principalmente, pela confusão entre o público e o privado, sob a influência da cultura conservadora assistencialista, paternalista e messiânica (SILVA, 2020).

A partir de então, se processou, no âmbito da política de assistência social, um amplo processo de regulamentação que é marcado pela modernização técnica e teórico-jurídica do aparato institucional e do sistema de informações, assim como os mecanismos de gestão com a correlata ampliação dos equipamentos sociais [Centro de Referência da Assistência Social/CRAS e Centro de Referência Especializado de Assistência Social/CREAS]. Essa expansão, na primeira década dos anos 2000, é marcada pela centralidade dos programas compensatórios de transferência de renda, que já vinha sendo gestada desde os anos 1990 no âmbito das reformas estruturais desembocadas sob o manto do neoliberalismo. Uma das injunções dessa opção de política social é a prevalência do corte seletivo e focalista, que consolida um modo particular de lidar com a pobreza, que se reduz a gerir as suas expressões mais drásticas. Assim, aludimos que este é dos ranços conservadores que atravessam, historicamente, a política de assistência social brasileira (SILVA, 2020, p. 45).

Assim, conforme atesta a autora, desde os anos 2000 a política vem ganhando novos contornos. No campo regulatório as conquistas são inquestionáveis, embora no campo prático nem sempre elas se processem como deveriam, as políticas retrocederam ao seguir direções cada vez mais minimalistas em termos de ações. Diante do agravamento da questão social e de suas grandes expressões, entre elas a pobreza, a assistência vem se transformando num fetiche, pois diante do contexto de crise “[...] a assistência social não aparece mais como política subsidiária ao trabalho ou às outras políticas sociais,” ela tem se destacado e “ganhado cena como importante política na garantia de rendimento para assegurar o consumo e a reprodução da força de trabalho e recursos para aqueles que não podem trabalhar”, (MAURIEL,

2020, p. 9). Isso implica assumir funções e abarcar demandas além da sua capacidade de resposta e alcance, o que, somado à desarticulação da rede de serviços, impõe sérios limites no seu processo de implementação.

Assim,

embora sua consubstanciação no SUAS possua muitos méritos, as tendências que se apresentaram na assistência social mostram um processo contraditório que, ao mesmo tempo em que busca a garantia de direitos a toda população pela noção de seguridade social, apresenta tendências neoconservadoras que limitam sua própria estruturação como política de proteção – centralidade da transferência de renda, foco do alívio da pobreza extrema, focalização, sem deixar de vivenciar os velhos dilemas assistencialistas e clientelistas que ainda se fazem presentes, mas reconfigurados e, por vezes, potencializados (MAURIEL, 2020, p.1-2).

As características pontuadas pela autora reafirmam a direção assumida pelo SUAS diante das várias investidas do capital. São tendências neoconservadoras que limitam a atuação do Estado, criam dependência e forjam patamares mínimos de acesso dos sujeitos a direitos sociais. Autores como Marini (2011) e Fernandes (1981) destacam que é preciso analisar as políticas sociais a partir dos fundamentos do Estado e do capitalismo dependente brasileiro, evidenciando como a relação de dependência e os traços autocráticos que estruturam o Estado tendem a engendrar patamares mínimos de acesso à proteção social (MAURIAL, 2020).

Ainda de acordo com a autora, a intenção não é de afirmar que as tendências contemporâneas que se apresentam na assistência referem-se apenas a uma atualização do passado, pois, o que se busca é circunscrevê-la como parte complexa de um conjunto de contradições que formam um novo padrão interventivo sobre as diversas expressões da questão social por parte do Estado, sob o domínio do imperialismo, diante do processo de financeirização e do neoliberalismo. É nesse contexto que as ações assistenciais se revestem sob a perspectiva de aliviar a pobreza e a extrema pobreza, travestidas cada vez mais de traços que disciplinam, controlam e vigiam os sujeitos que acessam seus serviços (MAURIAL, 2020).

Assim, é preciso ter a clareza de que no contexto brasileiro se desenvolveu em um “[...] capitalismo completo nos marcos da inserção subordinada e dependente à ordem imperialista e monopolista”, (IASE, 2018, p. 140), traço esse que explica em grande parte os rumos assumidos pelo Estado protetivo brasileiro diante das investidas da agenda neoliberal. E de acordo com Fernandes (1981, 2005), a base da exclusão de grande parte da população brasileira encontra-se vinculada ao capitalismo brasileiro, que apresenta traços de dependência e de subordinação à lógica do mercado em detrimento do investimento para o social.

Tal tendência tem a ver com o contraditório processo de implementação da Assistência Social como política pública de Seguridade, que neste texto cabem apenas três ponderações consideradas essenciais. Primeiro, a Seguridade nunca foi implementada como projetada, nem do ponto de vista da articulação intersetorial, nem legal – leis orgânicas separadas, nem do ponto de vista da base orçamentária. Um segundo ponto é a implementação tardia da Assistência Social que, apesar da LOAS, veio mantendo a mesma base institucional (rede socioassistencial) após a Constituição de 1988 até a aprovação da PNAS em 2004. A inovação veio com o SUAS, mas com alterações importantes na concepção da política, já incorporando elementos que fogem do padrão da LOAS e hibridizam a noção de proteção presente no projeto Constitucional, aproximando a PNAS de uma política mais voltada para o enfrentamento da pobreza de forma mais direta e menos integrada ao projeto de Seguridade inicial. E, um terceiro ponto, mas que não finda o conjunto de contradições que se apresentam com a política de Assistência tem a ver com a herança histórica conservadora que nunca foi totalmente superada. O passado caracterizado pelo clientelismo, pelo patrimonialismo, pelo engessamento burocrático, pela cultura do favor, aparece reatualizado, potencializado. Ou seja, novas contradições se interpõem sob velhos dilemas históricos (MAURIEL, 2020, p. 9-10).

Assim, para que ocorra a plena efetivação do direito à proteção assistencial faz-se necessário ir além do conjunto normativo e formal já existente e inegavelmente importante, pois deve haver o reconhecimento da sociedade, do Estado, dos profissionais e dos sujeitos que acessam essa política. Esse processo é fundamental para o reconhecimento da assistência como política de

direito, pública e reclamável, o que pressupõe necessariamente uma mudança na cultura brasileira, no seu modo de pensar e agir a partir de uma nova cultura de gestão que rompa com o viés arraigado na essência deste âmbito de política que sempre a colocou no lugar do não direito, em função das características já mencionadas.

Com o novo desenho colocado pelo SUAS, a assistência veio alcançando uma curiosa centralidade face às demais políticas sociais, conforme pontua Mota (2013), com suas ações voltadas para pauperização relativa, para o controle de segmentos específicos da classe trabalhadora, principalmente para os que vivenciam relações de trabalho precárias e os que compõem a população paupérrima.

Cabe ressaltar, contudo, que os arranjos assistenciais de alívio da pobreza não se expandem historicamente apenas mediante o aumento da pauperização, mas, sobretudo pelas várias formas de resistência popular que vão se configurando mediante os processos de espoliação da vida (MAURIEL, 2009). Nesse sentido, a expansão da política de assistência social nesse momento histórico respondeu a uma determinada estratégia para absorver e disciplinar trabalhadores/as precários/as e informais mediante a expansão do SUAS, por meio de sua estrutura institucional, programas, cadastros da dados, entre outros aspectos (MAURIEL, 2020, p. 10-11).

Diante da perspectiva acima, fica evidente que são muitos os entraves que ainda repercutem negativamente no trato das desigualdades sociais no campo assistencial, sendo possível apontar a permanência das ações fragmentadas, da seletividade, do direcionamento aos mais pobres, da moralização e controle desse segmento, principalmente, a partir da PNAS e do SUAS. A trajetória histórica da Assistência Social demonstra um caminho de implementação do SUAS a partir das contradições vivenciadas por uma sociedade que ora frequenta as condições sociais do primeiro mundo, ora apresenta situações sociais dignas dos países mais miseráveis do mundo. Por isso, compreender as ações no âmbito da assistência pressupõe colocar e resgatar a todo instante sua condição de política pública e de direito de todo cidadão.

A assistência é voltada para atender às necessidades sociais provenientes da ascensão das sociedades capitalistas, cuja característica fulcral é a privação dos meios de produção por parte dos trabalhadores e sua inserção de forma precária, resultando em modos desiguais de acesso ao mercado de bens e serviços públicos, como educação, habitação, saúde, segurança pública, entre outros, exigindo, desta forma, a intervenção da assistência a partir da gestão intersetorial. Assim, a partir do SUAS a assistência vem experimentando um novo padrão de intervenção sob a perspectiva de um outro arranjo institucional para enfrentar o aprofundamento da questão social no contexto brasileiro, conforme pontuado na própria PNAS. A seguir cabe registrar alguns questionamentos levantados pelas autoras Campos; Ferraz (2020, p. 18-19) acerca da reformulação da assistência a partir dos anos 2000:

podemos considerar que os manuais e guias de orientações da PNAS e do SUAS foram avanços ao campo da Assistência Social? No percurso para os seus processos de operacionalização, os conceitos transformados mecanicamente em processos de trabalho no âmbito dos espaços sócio-ocupacionais não teriam sido reificados? A centralização dos serviços, programas e projetos no âmbito do *fortalecimento à convivência familiar e comunitária*, não configuraram uma queda ao *familismo e individualismo*, incorrendo numa subjetivação das expressões das desigualdades sociais?

Na esteira de todas essas indagações, é inegável a importância que a aprovação da PNAS e do SUAS representou para a assistência social, pois possibilitou reconhecimento e ordenamento desta arena de política a um nível que até então não havia sido pensado. A assistência passou a ser referência em todo o território nacional. Assim, é preciso frisar que o que deve ser questionado não é propriamente a aprovação desses marcos legais, mas a forma como se desenhou e compilou um conteúdo que estivesse voltado para esse discurso conservador, de velhas práticas, pautadas na individualização e responsabilização dos sujeitos e das famílias, mas agora de forma mais sutil e mais técnica.

Acredita-se, além disso, que a incorporação do conteúdo do SUAS pelas gestões também é um processo distinto a nível de gestão municipal, estadual e

federal, já que cada gestão acaba traçando um caminho para operacionalizar a rede de acordo com suas especificidades e demandas, sendo esse um aspecto importante da assistência previsto na própria gestão do SUAS, que estipula que as ações devem se dar respeitando a diversidade e a complexidade das demandas presentes em cada território de acordo com os níveis de proteção social ofertados pela rede – proteção social básica, de média e de alta complexidade – e o processo de articulação com as demais políticas sociais municipais. Esse assunto será aprofundado no capítulo 4.

3. CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

Neste capítulo apresenta-se a sistematização do percurso metodológico e sua importância para a construção da pesquisa de tese. Para tanto, aborda-se o conjunto de procedimentos utilizados em cada etapa da investigação, desde o processo de pesquisa bibliográfica, documental e aplicação das entrevistas até a sistematização e análise das informações coletadas na pesquisa de campo. Entende-se que a metodologia é uma das partes mais importantes para a construção de um trabalho de pesquisa e para o alcance dos objetivos propostos, já que é o instrumento que norteia a pesquisadora, possibilitando apresentar a crítica ao campo teórico e as técnicas de coleta de dados por meio de uma avaliação crítica e consistente dos achados da pesquisa.

3.1 Características da pesquisa

A metodologia da pesquisa é de natureza qualitativa, composta pelo aprofundamento bibliográfico e documental e pelo uso de entrevistas semiestruturadas. A opção por esse tipo de pesquisa se deu justamente pelo seu potencial em responder às diferentes questões e níveis de complexidade que elas apresentam. Entende-se que “a pesquisa do tipo qualitativa fundamentada no método dialético-crítico propicia uma abordagem que favorece o contato direto do pesquisador com o sujeito pesquisado” (SILVA, 2014, p. 26). Assim, tal método propicia à pesquisadora uma investigação científica cuja base fundamenta-se na totalidade dos fatos ao considerar aspectos macro e micro da realidade social, além de auxiliar em todas as fases de desenvolvimento da pesquisa, na medida em que possibilita que possa fazer o movimento crítico reflexivo entre teoria e objeto, sendo esse movimento essencial para compreensão da realidade empírica.

Além disso,

o objetivo fundamental da pesquisa qualitativa não reside na produção de opiniões representativas e objetivamente mensuráveis de um grupo; está no aprofundamento da compreensão de um fenômeno social por meio de entrevistas em profundidade e análises qualitativas da consciência

articulada dos atores envolvidos no fenômeno (RICHARDSON, 1999, p. 102).

Com a pesquisa qualitativa é possível atribuir importância aos depoimentos dos sujeitos da pesquisa, aos discursos e aos significados anunciados por eles. Pode-se dizer que esse tipo de pesquisa prima pela descrição minuciosa dos fenômenos e dos elementos que os envolvem, buscando compreender o “universo dos significados”, da sociedade e das relações humanas como processo histórico, dotado de contradições e interesses diversos. Portanto, os pressupostos teórico-metodológicos da tradição marxista oferecem à pesquisadora os subsídios necessários para a compreensão crítica da realidade social pesquisada.

3.2 O passo a passo da pesquisa

Antes de adentrar no debate do passo a passo da pesquisa, importa frisar alguns aspectos da pesquisa, tais como: questão norteadora, hipótese e objetivos (geral e específicos). A pesquisa tem como orientação principal a seguinte indagação: Quais os danos que a setorialização das políticas sociais, em especial da assistência, apresentam para o acesso aos direitos sociais no âmbito do SUAS no município de Campos dos Goytacazes/RJ?

A hipótese apresentada é a de que a implementação de políticas sociais focalizadas e setorializadas, voltadas para a administração da pobreza e extrema pobreza em substituição a um modelo de proteção social de natureza universal que reafirma a necessidade de garantir a dignidade da pessoa humana, conforme previsto na Constituição Federal de 1988, tem legitimado um modelo de gestão pontual e frágil de proteção social que se fortalece, primordialmente, com o avanço das contrarreformas de natureza neoliberal, o que tem impactado a garantia do acesso aos direitos sociais nacionalmente constituídos. Nesse contexto, acredita-se que a articulação intersetorial tem se apresentado como peça fundamental na gestão das políticas sociais tanto em nível federal, quanto estadual e municipal, possibilitando o fortalecimento da intervenção entre os setores e da relação entre os sujeitos.

Como objetivo geral delimitou-se a análise e compreensão do processo de implantação e implementação das ações intersetoriais na rede socioassistencial no município de Campos dos Goytacazes/RJ a partir da perspectiva do conjunto de agentes municipais — coordenadores(as) e equipe técnica dos equipamentos da política pública de assistência social.

No que concerne aos objetivos específicos, são eles: 1) contextualização das políticas sociais no cenário brasileiro, frente às contrarreformas neoliberais, com a finalidade de compreender e problematizar sua concepção de proteção social diante do avanço das múltiplas expressões da questão social; 2) contribuição com as reflexões sobre a categoria intersetorialidade, com o propósito de identificar e discutir os limites e desafios intrínsecos a esse modelo de gestão no âmbito do SUAS; 3) compreensão da rede socioassistencial a partir da realidade municipal de Campos dos Goytacazes; 4) análise e apreensão da implementação da intersetorialidade no âmbito da rede socioassistencial e sua articulação com as demais políticas sociais a partir da perspectiva dos agentes municipais, coordenadores(as) e equipe técnica dos equipamentos da política de assistência social.

No que concerne à sistematização da pesquisa, o primeiro passo foi a revisão do projeto de tese. Após a defesa no primeiro semestre de 2020, a etapa seguinte da pesquisa foi o aprofundamento da revisão bibliográfica por meio de leituras das dimensões-chaves no campo da assistência social, da pobreza, da intersetorialidade e do SUAS, com o intuito de adequar o projeto a partir das considerações da banca examinadora. Essa etapa contemplou a reformulação do problema de pesquisa, dos objetivos geral e específicos e do tema a ser abordado.

Como etapa seguinte, foram selecionados vários autores e obras, além de leis, dissertações e teses relacionados ao tema, a grande maioria advinda dos contatos disciplinares ao longo da graduação em serviço social, do mestrado em políticas sociais e do doutorado em andamento, mas, também, alguns provenientes de outras importantes experiências acadêmicas ocorridas ao longo da formação, como as participações em projetos diversos de pesquisa, congressos, seminários, palestras, docência, entre outros.

Seguiu-se à etapa de aprofundamento dos referenciais selecionados, que culminou na construção dos quatro capítulos da tese. Como pesquisa bibliográfica, fez-se a leitura, a análise e a interpretação dos demais livros e periódicos dos autores e obras escolhidos na triagem, sendo possível assim estabelecer um plano de leitura e, com ele, foi realizada uma leitura atenta e sistemática que se fez acompanhada de anotações e fichamentos, servindo à fundamentação teórica e também à análise das entrevistas com base no referencial teórico.

Para cumprir os objetivos propostos, deu-se continuidade à pesquisa documental, com destaque para a leitura e análise dos Planos Municipal de Assistência Social (2018-2021 e 2022-2025) e do Diagnóstico Socioterritorial disponibilizado pelo Setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS). Os planos municipais de assistência social são documentos de suma relevância para a gestão, pois por meio deles é possível traçar as metas para a referida política. Já o Diagnóstico Socioterritorial é um documento construído a partir dos instrumentos de avaliação e monitoramento, fundamental no âmbito da gestão do SUAS, uma vez que aponta dados da realidade e traça diagnósticos, como o próprio nome já se refere, acerca da rede de serviços socioassistenciais, número de famílias atendidas e territórios em situação de maior vulnerabilidade social, dentre outras informações.

Importa mencionar que o acesso a esses documentos foi possível por meio de solicitação encaminhada ao Setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS) durante o segundo semestre de 2021, por meio de ofício, tendo sido prontamente atendido.

Compõem a pesquisa de campo a fase piloto e posterior aplicação dos formulários com os eixos temáticos semiestruturados ao conjunto de agentes municipais coordenadores(as) e equipe técnica da rede socioassistencial CRAS, CREAS e equipamento da alta complexidade (apêndices II e III). Com esse método pretendeu-se compreender e analisar o eixo da intersetorialidade no âmbito da política de assistência social a partir da gestão do SUAS na realidade do município de Campos dos Goytacazes.

Para alcançar os sujeitos da pesquisa, foi encaminhado via e-mail ofício no mês de setembro de 2021 ao Setor da Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, solicitando a autorização de pesquisa de natureza acadêmica no âmbito da política de assistência. Após o deferimento da solicitação, a etapa seguinte envolveu contactar os sujeitos da pesquisa por meio de telefone disponibilizado pelo Setor de Vigilância Socioassistencial, sendo nesse primeiro contato explicado o objetivo da pesquisa e a metodologia aplicada para coleta de dados.

A aplicação das entrevistas ocorreu após marcação prévia com os coordenadores(as) e equipe técnica dos equipamentos, tendo sido realizadas durante o ano de 2022 nos respectivos locais de trabalho. Destaca-se que especialmente esta etapa da pesquisa foi dificultada em parte pelo espraiamento da Covid-19 nos anos de 2020 e 2021. Além disso, cabe frisar que inicialmente tinha-se entre sujeitos da pesquisa o atual secretário da pasta da assistência social, por compreender a importância do cargo de gestor e das suas atribuições no que concerne à gestão municipal da política. No entanto, a entrevista ficou inviável após incansáveis tentativas e remarcações, sendo alegada superlotação de agenda, e por fim o não retorno aos e-mails e aos contatos telefônicos.

Ao prosseguir à etapa de aplicação das entrevistas junto aos coordenadores(as) e equipe técnica, foi apresentado o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, constante no Apêndice I, e feita sua leitura e assinatura. Durante as entrevistas fez-se o uso de gravador com a autorização dos(as) interlocutores(as) e de caderno para pequenas anotações.

Após a coleta dos dados, a etapa seguinte contemplou a transcrição das 9 (nove) entrevistas realizadas na íntegra, seguida de uma leitura preliminar das informações, de modo a possibilitar sua compreensão e exploração, bem como a organização por subeixos temáticos, para posterior análise à luz do referencial teórico. Esta última etapa da pesquisa, por ser mais densa, demandou maior atenção e tempo no seu processo de sistematização, conforme tabelas 3 e 4, listadas a seguir.

Tabela 3. Entrevistas com Coordenadores(as) da proteção social básica, média e de alta complexidade.

Identificação	Nível de Proteção	Data	Duração	Instrumento de coleta de dados	Local
C1	Básica (CRAS)	18/05/22	12min	Gravador e caderno de anotação	Equipamento
C2	Média Complexidade (CREAS)	06/04/22	37min	Gravador e caderno de anotação	Equipamento
C3	Alta Complexidade	08/03/22	34min	Gravador e caderno de anotação	Equipamento

Fonte: Elaborada pela autora da tese.

A tabela acima auxiliou a pesquisadora na disposição das informações. Observa-se que no item identificação utilizou-se das siglas (C1, C2 e C3) para fazer menção aos coordenadores(as), também denominados neste trabalho de “burocratas de nível de rua”, com o intuito de garantir o anonimato de suas respectivas identidades, sendo esta uma estratégia importante, pois permitiu ao pesquisador(a) trabalhar os dados coletados de forma anonimizada. Ademais, outras informações foram adicionadas à tabela, tais como: nível de proteção em que atua o sujeito da pesquisa, se foi básica, média ou de alta complexidade, data da realização, tempo de duração, instrumentos utilizados para coleta das informações e local de realização das entrevistas. Constata-se que todas as entrevistas foram realizadas nos respectivos locais de trabalho.

Conforme disposto, o contato com os(as) interlocutores(as) da pesquisa se deu por meio telefônico, através dos números fornecidos pela Coordenação do Setor de Vigilância Socioassistencial da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social (SMDHS). No primeiro contato já foi possível estabelecer uma relação importante entre interlocutores(as) e pesquisadora, sendo esta uma etapa de suma relevância, o que permitiu explicar o objetivo da pesquisa. Houve o questionamento se havia interesse em colaborar, foram marcadas as datas para as entrevistas e novamente foi apresentado, lido e

assinado o Termo Livre e Esclarecido (**apêndice I**), em que constam as informações referentes à pesquisa e à garantia de que os dados seriam trabalhados estritamente para pesquisa acadêmica, bem como de forma anonimizada, se comprometendo a pesquisadora com a devolução dos resultados para o campo e para a sociedade acadêmica, visando sua publicização. Em seguida, realizou-se a leitura referente ao **eixo estruturante: Setorialização, intersetorialidade e gestão do SUAS nos territórios de referências dos equipamentos públicos da assistência social (apêndice II)**, sendo este elaborado a partir dos seis subeixos supramencionados no quinto parágrafo desta parte do trabalho. A partir disso, seguiu-se à aplicação das entrevistas, bem como sua sistematização, tendo como referência cada um dos subeixos descritos acima.

A realização das entrevistas se deu nos espaços de trabalho dos profissionais, sendo todas agendadas previamente. Ainda, a título de orientação, fez-se a leitura do Termo Livre e Esclarecido, sendo sanadas eventuais dúvidas e assinado o termo após ciência e acorde por parte dos(as) interlocutores(as) em fazer parte da pesquisa em tela. Com a devida autorização, utilizou-se gravador e caderno para breves anotações no decorrer das falas.

Ainda acerca das entrevistas com a equipe técnica, fez-se o uso de um roteiro composto por 1 (um) eixo estruturante denominado: **Rede Socioassistencial, políticas sociais e articulação intersetorial no SUAS**. Tal eixo se desdobrou em 6 (seis) subeixos, conforme apêndice III, sendo estes: **1) Articulação intersetorial; 2) Referência e Contrarreferência na assistência social; 3) Rede socioassistencial, articulação intersetorial e políticas sociais municipais; 4) A construção da ruptura setorial na gestão do SUAS; 5) Demandas apresentadas pela população usuária e a rede socioassistencial em Campos dos Goytacazes; e 6) Desafios para a articulação intersetorial no âmbito da gestão do SUAS.**

Deste modo, a sistematização deste subitem se deu tendo como referência as percepções colocadas por cada entrevistado(a) nos subeixos listados acima. A finalidade foi apreender à luz do referencial teórico, especialmente com base na obra do autor Lipsky (2019), que aborda no seu livro

“Os burocratas de nível de rua” a interferência que determinadas categorias profissionais exercem no processo de execução das políticas públicas e de como essas ações interferem no funcionamento e estruturação da rede de serviços, podendo ser para o bom ou mal funcionamento.

Tabela 4. Entrevistas com equipe técnica da proteção social básica, média e de alta complexidade.

Identificação	Nível de proteção	Data	Duração	Instrumento de coleta de dados	Local
T1	Básica (CRAS)	30/03/22	24min	Gravador e caderno de anotação	Equipamento
T2	Média Complexidade (CREAS)	06/04/22	20min	Gravador e caderno de anotação	Equipamento
T3	Média Complexidade (CREAS)	17/03/22	34min	Gravador e caderno de anotação	Equipamento
T4	Média Complexidade (CREAS)	26/10/22	45min	Gravador e caderno de anotação	Equipamento
T5	Alta Complexidade	09/03/22	20min	Gravador e caderno de anotação	Equipamento
T6	Alta Complexidade	09/03/22	25min	Gravador e caderno de anotação	Equipamento

Fonte: Elaborada pela autora da tese.

A tabela acima é composta pela identificação dos(as) interlocutores(as) da pesquisa (descrita por letra e número para resguardar a identidade), pelo nível de proteção, data de realização das entrevistas, tempo de duração das mesmas, instrumentos utilizados na coleta dos dados e local de realização das entrevistas. A inserção dessas informações em formato de tabela teve o intuito de apresentar ao leitor as informações referentes à pesquisa logo no início do trabalho e

também facilitar a compreensão quanto aos procedimentos metodológicos utilizados.

A última etapa de escrita do trabalho envolveu a sua releitura e a elaboração das considerações finais, sendo esta uma etapa de suma importância, pois permitiu à pesquisadora ressaltar os principais apontamentos a partir do aprofundamento no referencial bibliográfico e achados da pesquisa. Com o trabalho já finalizado, a etapa seguinte foi seguir o protocolo de envio aos membros da banca examinadora para leitura e apreciação. Após a defesa, serão inseridos os ajustes considerados pela banca e feita a entrega final do trabalho, com a devolução dos resultados da pesquisa para o campo e para a comunidade acadêmica.

4. SETORIALIZAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E SUAS: OS AGENTES PÚBLICOS MUNICIPAIS — COORDENADORES(AS) E EQUIPE TÉCNICA DOS EQUIPAMENTOS SOCIOASSISTENCIAIS

Este capítulo trata especificamente da realidade pesquisada e encontra-se sistematizado a partir de dois subitens, conforme dispostos a seguir: 4.1. “Rede socioassistencial, setorialização e intersectorialidade nos territórios de referência da assistência social”, e 4.2. “Articulação intersectorial: rede socioassistencial e os ‘burocratas de rua’ ”.

A elaboração do mesmo se deu a partir da análise crítica de nove entrevistas realizadas com coordenadores(as) e equipe técnica da rede mencionada. Para isso, utilizou-se como base um arcabouço teórico previamente selecionado, o que possibilitou apreender o funcionamento da rede socioassistencial em âmbito municipal tendo como referência os conceitos de setorialização, intersectorialidade e SUAS. Para compreender o papel exercido pelos agentes municipais no funcionamento da referida rede, buscou-se aporte teórico, primordialmente na obra do autor Michael Lipsky (2019), denominada “Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos”, com o intuito de compreender o papel exercido por estes indivíduos no processo de implementação dos serviços públicos.

4.1 Rede socioassistencial, setorialização e intersectorialidade nos territórios de referência da assistência social

A título de contextualização e compreensão: quem são “os burocratas de nível de rua” de que trata a obra do cientista político Lipsky (2019)? Para o autor são considerados burocratas ou funcionários de nível de rua aqueles profissionais que lidam cotidianamente com os usuários no âmbito da implementação das políticas públicas. Dentre os profissionais elencados no estudo do referido autor, destacam-se as seguintes categorias: professores, policiais, assistentes sociais, profissionais da área de saúde, profissionais dos serviços carcerários, dentre outros.

Ainda acerca da obra, logo no prefácio à edição brasileira, Lotta (2019,p. 11) ressalta que

ao propor essa categoria abrangente e demonstrar como existem elementos comuns a todos esses burocratas – dadas as condições e contextos de trabalho que encontram e as responsabilidades que assumem – Lipsky introduziu uma peça fundamental a ser analisada por quem pesquisa e por quem gerencia políticas públicas. [Já que] Desde então, a agenda de estudos sobre implementação de políticas se adensou e complexificou internacionalmente.

Trata-se, portanto, de uma rica contribuição para os estudos das políticas públicas, tanto para quem gerencia e executa quanto para os receptores desses serviços. São profissionais que diariamente lidam com usuários nos mais diversos espaços de atendimentos por meio das políticas públicas, interferindo seja positiva ou negativamente no processo de execução de determinada política. Prosseguindo no prefácio à edição brasileira, Lotta (2019, p. 13) ressalta que “[...] é por meio deles que os direitos são, ou não, adquiridos, que a eficiência é, ou não, conquistada, que as desigualdades são, ou não, reduzidas”.

Em vista disso, a pesquisadora neste trabalho deteve-se aos burocratas que atuam nos equipamentos de proteção social básica, média e de alta complexidade da política pública de assistência social no âmbito da coordenação da rede socioassistencial nos territórios de referência dos níveis de proteção supramencionados, denominados de C1, C2 e C3, e à execução dos serviços socioassistenciais. Buscou-se, assim, entender de que forma a estruturação da rede socioassistencial nos moldes propostos pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) tem conseguido construir estratégias de rupturas da setorialização pela via do fortalecimento da articulação intersetorial a partir da intervenção desses agentes públicos.

Assim, neste subitem far-se-á a análise à luz do referencial teórico das três entrevistas realizadas com coordenadores(as) dos equipamentos públicos da política de assistência social, de acordo com a tabela 3 constante na parte metodológica. Com o intuito organizativo, optou-se por sistematizar as falas a partir de um **eixo estruturante chamado de Setorialização, intersetorialidade**

e gestão do SUAS nos territórios de referências dos equipamentos públicos da assistência social (apêndice II). A partir dele optou-se por subdividi-lo em cinco subeixos, conforme dispostos abaixo: **1)** setorialização e políticas sociais; **2)** intersetorialidade; **3)** articulação intersetorial e gestão nos territórios de referência da rede socioassistencial; **4)** assistência social e a interlocução com outras políticas municipais; **5)** avaliação, monitoramento e gestão da rede socioassistencial; e, **6)** SUAS e os desafios da gestão municipal na consolidação da articulação intersetorial. As informações acerca das entrevistas podem ser observadas na tabela 3, composta a partir da estrutura a seguir: identificação dos(as) interlocutores(as) da pesquisa; nível de proteção; data de realização; duração; instrumentos utilizados na coleta de dados; e local de realização.

Em relação ao subeixo **1) Setorialização e políticas sociais**, evidenciou-se as seguintes percepções dos(as) entrevistados(as):

“[...] a setorialidade é uma das grandes questões que gera muita dificuldade de fazer acontecer os serviços plenamente, ela é bem mais ampla do que podemos imaginar [...] a gente tem uma dificuldade muito grande de fazer o que a gente realmente teria vontade de fazer no âmbito do território de referência, ter um relacionamento melhor entre as equipes e políticas, mas acaba que muitas vezes cada setor cuida do seu, embora a gente entenda que é uma coisa muito importante e precisamos dar um jeito de melhorar e romper com essa setorialidade, mas sabemos que não é tão simples” (ENTREVISTA REALIZADA EM 18 DE MAIO DE 2022, C1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 12 (DOZE) MINUTOS).

“Muitas vezes a gente vê que o encaminhamento por si só de uma demanda ele não resulta na efetivação do que você propôs, do que você pensou, do que você conversou com a pessoa, explicou e visualizou da necessidade dela. É necessário que a rede esteja fortalecida em termos de diálogos e ações, caso contrário estaremos contribuindo para o fortalecimento dessa setorialização que se faz presente cotidianamente nos âmbito das políticas sociais, em que cada política fica responsável por seus serviços. Isso fragmenta e fragiliza a plena garantia de direitos dos usuários” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, C2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 37 (TRINTA E SETE) MINUTOS).

“Vou citar o exemplo da saúde na atenção básica que é o nosso maior problema. A gente faz vários encaminhamentos porque é impossível um sujeito por não ter o número de CPF, por não ter uma identidade, não poder ter o seu cartão SUS. E se ele não tem cartão do SUS, ele não tem direito a nada eletivo. Ele só tem direito a emergência. E não é assim que funciona. Então é um absurdo e isso a gente faz e já fez vários encaminhamentos, até estudo realizou de um estudo com o modelo que foi feito lá na Bahia, onde o usuário ele entrava no abrigo e imediatamente ele era encaminhado para Defensoria Pública e aquele número de processo gerava um número que poderia cadastrar no e-SUS, ou seja, ali tínhamos um exemplo de funcionamento integrado da rede, mas aqui no município e acredito que em outras realidades pelo Brasil, a rede não funciona como prevista no SUAS” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, C3, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 34 (TRINTA E QUATRO) MINUTOS).

Com base nas percepções colocadas pelos(as) interlocutores(as) da pesquisa, constata-se que apesar da assistência social ter avançado no seu processo de reconhecimento enquanto política pública reclamável, primordialmente com a estruturação advinda da PNAS e do modelo de gestão descentralizado e participativo do SUAS, com uma rede formada por níveis hierarquizados de proteção para ser implementada nos territórios de maior vulnerabilidade social, ela enfrenta atualmente os dilemas impostos historicamente às políticas sociais, principalmente os impasses da setorialização e da consequente fragmentação dos serviços socioassistenciais.

Assim, a setorialização no âmbito da gestão pública das políticas sociais pode se tornar um tanto prejudicial, à medida que não compreende a importância do trabalho intersetorial, impactando de forma negativa o sujeito que acessa determinada política, pois este acaba sendo considerado fora de uma perspectiva de integralidade, já que quando se fragmenta os atendimentos, cada setor fica incumbido de dar respostas às suas demandas. Ao seguir esse entendimento esquece-se o mais importante do processo, que é justamente a compreensão das necessidades humanas a partir de um todo complexo.

No caso brasileiro, a configuração do Estado tem a setorialização e fragmentação como constitutivas da estruturação histórica das políticas públicas, concebidas e organizadas para serem implementadas isoladamente, sem que haja planejamentos

conjuntos e ações articuladas. A lógica setorial expressa-se na estrutura administrativa, dos três níveis de governo, na formulação, coordenação e execução dos serviços públicos, e via de regra, cada área da política pública especializa-se com a definição de normativos, procedimentos buscando recursos (humanos, físicos e orçamentários) para sua viabilização (WANDERLEY; A MARTINELLI; PAZ, 2020, p. 8).

Fato é que a perspectiva da gestão das políticas sociais pautada na setorialização tem se mostrado cada vez mais prejudicial à plena efetivação dos direitos via políticas públicas, fundamentada na desarticulação dos diferentes setores de política, na fragmentação e até mesmo na sobreposição das ações, expondo os usuários que são “[...] atendidos pelas políticas a um paralelismo de intervenções e, muitas vezes, à duplicidade de cadastros e procedimentos para acesso aos serviços públicos” (IDEM). Numa gestão setorializada, as políticas públicas acabam sendo implementadas de forma segmentada, corroborando para o fortalecimento da sua fragmentação, o que tem fortalecido cada vez mais a existência de um modelo de proteção social fragilizado, respondendo às necessidades e demandas sociais de maneira pontual. Nesse contexto, importa ressaltar que a defesa da articulação intersetorial “não anula a singularidade do fazer setorial pela instituição de uma polivalência impossível; ao contrário, reconhece os domínios temáticos, comunicando-os para a construção de uma síntese” (MENDES, 1996, p.253).

Em outros termos, a intersetorialidade perpassa necessariamente pelo reconhecimento das particularidades de cada setor e pelo respeito a tais particularidades, mas, vai além ao apontar estratégias possíveis para a construção de uma gestão fortalecida a partir da troca de saberes e das responsabilidades conjuntas dos sujeitos e entes envolvidos na gestão pública, com o intuito de compreender as múltiplas expressões da questão social em seu grau e nível de complexidade.

Ainda acerca das entrevistas, chama atenção a fala do entrevistado C1 ao afirmar que entende que a setorialização é também resultado de uma gestão mais ampla que se desdobra lá na ponta, isto é, na coordenação e execução das políticas, e do entrevistado C2, quando afirma a necessidade de que a rede esteja fortalecida por meio de ações e diálogos, já que os encaminhamentos por

si só não surtiram os efeitos desejados em termos de viabilidade e garantia de acesso a direitos. Assim, a setorialização acaba sendo parte integrante das políticas sociais, ganhando contornos cada vez mais fortes com o adensamento da agenda neoliberal, fato este que tem colocado a necessidade de esforços coletivos para pensar a gestão dos serviços socioassistenciais nos territórios de referência da assistência social.

Os entrevistados, quando questionados acerca do subeixo **2) intersetorialidade**, ressaltaram os seguintes apontamentos:

“Eu compreendo por intersetorialidade os diversos setores das políticas, dos equipamentos, onde através da ligação entre eles a gente possa estar contribuindo para uma melhor prestação de serviço para os nossos usuários. A saúde, educação, Conselho Tutelar, CREAS, até os próprios equipamentos da assistência, que são setores [...]” (ENTREVISTA REALIZADA EM 18 DE MAIO DE 2022, C1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 12 (DOZE) MINUTOS).

“Eu entendo que seja a articulação mesmo dos serviços. Os mecanismos que a gente usa para acessar essa rede são instrumentos, a forma de trabalhar, porque a gente sabe que às vezes, a gente tem uma rede que ela é social e é acessada socialmente, mas a gente sabe também que acaba tendo uma rede de afinidade, de intimidade que perpassa a rede formal. [...]” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, C2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 37 (TRINTA E SETE) MINUTOS).

“A intersetorialidade hoje é uma utopia que se vir a ser realidade seria a resolução de todos os nossos problemas. Porque lidamos com sujeitos com problemas muito complexos atravessados por diversas situações e a intersetorialidade seria a articulação desses diversos saberes que existem para que a gente conseguisse resolver todas as questões que perpassam esse sujeito [...]” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, C3, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 34 (TRINTA E QUATRO) MINUTOS).

A partir das colocações acima, fica evidente o entendimento dos(as) interlocutores(as) da pesquisa acerca do que venha ser a intersetorialidade e a importância do seu desdobramento em ações práticas no âmbito da rede socioassistencial. Percebe-se que reconhecem e sabem da sua relevância no

que tange às ações a serem implementadas nos territórios de referência dos equipamentos, embora frisem que, em âmbito municipal, o funcionamento não tem se dado inteiramente pela perspectiva da intersetorialidade.

A intersetorialidade como estratégia de gestão pública democrática, para responder à setorização e à fragmentação, pressupõe decisão política, articulação entre os setores e complementariedade das ações, buscando um olhar para a totalidade das manifestações da questão social e dos cidadãos que demandam atendimento público (WANDERLEY; A MARTINELLI; PAZ, 2020, p. 8).

Portanto, entende-se a intersetorialidade como estratégia e possibilidade de uma nova conformação entre Estado, políticas sociais, profissionais e usuários, pois pressupõe troca de saberes, reconhecimento da necessidade de atribuições coletivas que precisam ser assumidas de forma conjunta pelos diversos setores, diálogo e respeito entre os sujeitos envolvidos na gestão pública, sendo a intersetorialidade uma alternativa viável para trabalhar, compreender e responder às múltiplas dimensões da questão social numa perspectiva do todo.

Apesar de tal constatação, é imperioso frisar que a partir dos debates teóricos e das percepções dos(as) interlocutores(as) da pesquisa, é possível afirmar que atualmente a intersetorialidade aparece no âmbito da gestão das políticas sociais, especialmente da política de assistência social, muito mais como algo recomendativo do que prático, já que grande parcela da sociedade reconhece sua importância, mas, ainda assim, a entende como sendo distante de ser implementada de forma plena na gestão das políticas públicas, aparecendo muitas vezes como algo utópico.

A intersetorialidade constitui uma concepção que deve informar uma nova maneira de planejar, executar e controlar a prestação de serviços. Isso significa alterar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses (JUNQUEIRA, 2005, p. 4).

Assim, um dos grandes dilemas para implantar um modelo de gestão intersetorial encontra-se justamente na mudança de uma estrutura

organizacional que é muito mais ampla, estando aquela intrinsecamente arraigada à configuração do Estado pelo viés da setorização e fragmentação, sendo estas características históricas das políticas públicas brasileiras (WANDERLEY; A MARTINELLI; PAZ, 2020). Ainda acerca do funcionamento da rede pela via intersetorial, merece destaque a fala do interlocutor C2 ao frisar que:

“Muitas vezes a gente consegue atendimentos por meio de contatos. Ah, eu conheço, você conhece, mas os usuários às vezes não têm essas possibilidades. E quando a gente fortalece muito essa rede paralela, a gente acaba de certo modo viabilizando para aquela pessoa, mas você não vai dar conta de que todos acessem de uma mesma forma que seria realmente a efetivação da garantia de direitos. Então às vezes a gente fica meio à mercê dessa possibilidade de conhecer alguém percebendo que a rede por si só não tem dado conta, não tem contemplado as demandas que se apresentam aqui no serviço” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, C2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 37 (TRINTA E SETE) MINUTOS).

A afirmação do(a) interlocutor(a) remete-se à ideia de discricionariedade trabalhada por Lipsky (2019), segundo a qual a tomada de decisão dos “burocratas de nível de rua” ou dos agentes que estão no processo de execução de determinada política encontra-se diretamente atrelada à sua liberdade para fazer determinadas escolhas e seguir determinados caminhos a partir das brechas encontradas na administração pública. Tais escolhas podem resultar no bom ou no mau funcionamento de determinada política ou serviço, bem como fortalecer ou não a rede formal. Assim, “as formas pelas quais os burocratas de nível de rua proporcionam benefícios e sanções estruturam e delimitam a vida das pessoas e suas oportunidades” (LIPSKY, 2019, p.38). Na exemplificação dada pelo(a) interlocutor(a) da pesquisa fica claro que a forma como determinadas decisões são tomadas resolvem as demandas numa esfera da imediatividade e coloca obstáculos para a construção de ações de fortalecimento da rede formal existente ao criar uma rede informal e, ou, paralela de atendimento das demandas.

Desta forma, a tomada de decisão do “burocrata de nível de rua” nem sempre irá seguir o que se encontra regimentado. Muitas vezes, as decisões

seguem o curso do momento, o “burocrata” segue o critério da discricionariedade, impactando diretamente a operacionalização das políticas públicas, bem como a estruturação da rede de serviços.

Tal entendimento ratifica as informações coletadas durante as entrevistas junto aos integrantes da equipe técnica, conforme trabalhado no próximo subitem deste capítulo, em que é notável a existência dentro da rede socioassistencial formal de uma estrutura de interação informal entre os integrantes dessas equipes, criando a rede paralela, formada por atores públicos e privados que estão envolvidos no processo de implementação dos serviços assistenciais.

No que tange à intersetorialidade, ressalta-se a compreensão trazida a partir das orientações técnicas dos equipamentos da política pública de assistência social, Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS):

a intersetorialidade se refere à articulação entre setores e saberes, para responder, de forma integrada, a um objetivo comum. É uma nova maneira de trabalhar, de governar e de construir políticas públicas, que possibilita a superação da fragmentação dos conhecimentos e das estruturas sociais, para produzir efeitos mais significativos na vida da população, respondendo com efetividade a problemas sociais complexos. A promoção da articulação intersetorial depende de uma ação deliberada, que pressupõe a ideia de conexão, vínculo, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços, respeito à diversidade e às particularidades de cada setor (BRASIL, 2009, p. 26).

Conforme frisado anteriormente, para que a intersetorialidade aconteça na prática é preciso que haja diálogo entre os diferentes setores, bem como o reconhecimento das particularidades. Uma gestão intersetorial não anula as especificidades de cada setor de política, mas reconhece que existem determinadas questões que exigem ações articuladas intersetorialmente, e que para avançar no trabalho de maneira conjunta o diálogo e a troca de saberes são muito importantes a nível de formulação, gestão, execução quanto às ações de monitoramento e avaliação das políticas públicas.

No que concerne ao subeixo **3) Articulação intersetorial e gestão nos territórios de referência da rede socioassistencial**, obteve-se os apontamentos abaixo:

“Então, tenho pensado que a intersetorialidade é assim fundamental para uma gestão plena da rede e ao mesmo tempo a gente tem muita dificuldade de executar. Também entendo que é algo da gestão mais ampla que vem se desdobrando, porque muitas vezes a gente não tem como, por conta própria, fazer esses contatos, porque a gente depende de outros meios e muitas vezes a gente não dá conta, reforçando cada vez mais a setorialização” (ENTREVISTA REALIZADA EM 18 DE MAIO DE 2022, C1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 12 (DOZE) MINUTOS).

“Eu entendo que não tem sido pensada nessa movimentação hoje, essa movimentação de fortalecer os fluxos dos serviços, porque acho que o fluxo fortalece a rede quando você chama todo mundo para conversar cada um consegue entender que o serviço ele é intersetorial porque ele vai passar por várias fases que não contemplam e ninguém vai contemplar o todo. Então ele vai passar por várias dimensões onde ele vai ser atendido nessa parte aqui, vai completar aqui, ali vai fazer o que eu não faço, eu vou fazer o que o outro não faz e quando você ao estruturar esse fluxo, você dá conta de perceber o início da demanda e talvez a resolução, talvez um apontamento, talvez um caminho minimamente pra que a pessoa possa se despertar para algo que vá resolver aquela situação dela [...]. O fortalecimento desses fluxos que aí acaba a gente chamando outros setores, outros serviços, outras secretarias [...]” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, C2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 37 (TRINTA E SETE) MINUTOS).

“A gente dialoga bem dentro da política de assistência. Nós antigamente tínhamos pelo menos uma reunião mensal para gente discutir a questão da rede, a gente referência, a gente conversa, a gente pede a oitiva, contrarreferência, a gente estuda aquele sujeito de uma forma integral como deve ser, mas precisa avançar em muitos aspectos para consolidar, realmente a gente tem que pensar no micro, para sair para o macro. Então eu acho que são as conferências e nesses locais ali de fala, a gente daqui da municipal tirar para estadual, da estadual, tirar para nacional, mas a gente é impossível falar de política de assistência sem pensar na política partidária, porque é da política partidária que surge a política socioassistencial. A função do coordenador é gerenciar o território onde está o seu equipamento. [...] vou trazer uma reflexão a partir da alta complexidade, a LOAS é noventa e três, PNAS dois mil e quatro,

o SUAS dois mil e cinco e Decreto pra pessoa em situação de rua de dois mil e nove, nós temos uma lacuna, a população em situação de rua não surgiu em dois mil e nove, então nós temos uma lacuna aí que a gente fala desse tempo todo da população em situação de rua invisível. E hoje a gente consegue que ela tenha um uma certa visibilidade, mas ainda precisando de adaptações, para que esses sujeitos se tornem visíveis. A população em situação de rua muitas vezes não tem documento. E com isso ela não vai ter acesso ao direito constitucional, a exemplo do cartão do SUS citado anteriormente” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, C3, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 34 (TRINTA E QUATRO) MINUTOS).

No subeixo retratado acima, os(as) interlocutores(as) trouxeram observações importantes acerca da intersetorialidade e do funcionamento da rede socioassistencial nos territórios de referência da política, apresentando entendimentos distintos para a questão. Para dois interlocutores(as) (C1 e C2) a rede não tem sido pensada para funcionar de forma intersetorial pela fragilidade de diálogos entre as equipes, corroborando para a não compreensão de que os diferentes setores precisam caminhar juntos para que as necessidades dos usuários sejam atendidas em sua integralidade, além das questões que são macros, a exemplo da própria gestão do SUAS que vem se desdobrando no funcionamento e exequibilidade dos serviços a nível dos equipamentos da assistência.

Descortinar a realidade e compreender as demandas em suas complexidades dentro do território exige clareza e olhar crítico acerca dessa realidade e das correlações de forças presentes. Nas palavras de Haesbaert (2007), exige a capacidade de ultrapassar a tradicional relação política. São múltiplos e complexos os processos de relações formadas dentro de determinado território, o que exige dos sujeitos envolvidos maior grau de discernimento no que tange ao processo de decodificação das necessidades das famílias e indivíduos.

Outra questão a ser observada refere-se à fala do(a) interlocutor(a) (C3), ao apontar que a rede socioassistencial tem funcionado bem a partir da perspectiva intersetorial. Todavia, destaca que existem desafios para viabilizar e garantir os direitos da população em situação de rua, por exemplo, ocasionada

muitas vezes pela ausência de documentação, bem como pelo processo tardio de reconhecimento de políticas públicas voltadas para essa população, reforçando historicamente a ineficiência e as falhas da rede pública de atendimentos para essa parcela da população. Aborda, ainda, a questão da burocracia encontrada para viabilizar os atendimentos das demandas desse público no âmbito da rede de serviços.

Na ação intersetorial, a discussão de priorização de acesso, com base nas vulnerabilidades e riscos sociais, assume um papel importante. Uma criança ou adolescente com deficiência deve ter prioridade de acesso à escola e ao serviço socioassistencial de convivência. Sua família também deve ter atenção prioritária no acesso aos serviços socioassistenciais e demais políticas setoriais, de forma a fortalecer a rede de proteção social a essa criança ou adolescente e sua família (BRASIL, 2009, p. 27).

Assim, compete às coordenações no âmbito da política de assistência identificar as demandas a partir do território de referência e definir de forma coletiva uma agenda de prioridades para atender às demandas dos usuários pela articulação intersetorial, pois entende-se que a materialização de uma gestão intersetorial deve perpassar pela interlocução dos setores no âmbito da assistência, além da sistematização de agendas comuns, com o intuito de viabilizar maior articulação acerca dos principais documentos que norteiam essa política (PNAS; SUAS; NOB-SUAS e RH). Fica claro a necessidade de compreensões tanto por parte da gestão quanto das equipes técnicas das funções dos equipamentos e dos serviços ofertados pelos mesmos, visando à garantia de direitos e melhores condições de vida e dignidade da pessoa humana, por meio das trocas de experiências, e à busca de apoio e resolutividade de problemas complexos, de forma a constituir uma rede de proteção social integralizada.

Nesse sentido, a efetivação da articulação intersetorial “[...] depende de uma ação deliberada, que pressupõe a ideia de conexão, vínculo, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços, respeito à diversidade e às particularidades de cada setor” (BRASIL, 2009, p. 26). Apreende-se que a

intersetorialidade se efetiva por intermédio de espaços de diálogos construídos de maneira orgânica entre os setores e os atores sociais envolvidos.

No que diz respeito ao subeixo **4) Assistência social e a interlocução com outras políticas municipais**, frisa-se os seguintes entendimentos:

“A gente faz o encaminhamento e as orientações e a gente troca também com os setores, via e-mail e telefone. E a gente pede uma contrarreferência para acompanhar melhor aquela situação, mas a gente faz todos os encaminhamentos que os nossos usuários precisam. As demandas são respondidas, alguns casos podem demorar um pouquinho [...]” (ENTREVISTA REALIZADA EM 18 DE MAIO DE 2022, C1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 12 (DOZE) MINUTOS).

“Então se a gente não se senta junto para mapear, para ver, para pensar que uma criança aqui que ela precisa de um atendimento psicológico, hoje ela vai ser atendida lá no Parque Imperial, e aí ela tem que descer numa pista com a família lá de ônibus sei lá qual recurso, qual o meio que a pessoa vai usar para chegar até lá, andar até o final daquilo que é o que as famílias passam para gente. Quer dizer, isso já desestimula. Isso já faz muitas das vezes com que a pessoa nem acesse o serviço. A questão da saúde é muito problemática, porque a gente aqui no território tem um monte de dificuldade em caminhar pra determinados setores. Na saúde, a gente sabe que é uma situação complicada com medo de sair de casa, aí vai levar a mãe com dois filhos, com três filhos, não sabe quem que vai na verdade, e aí às vezes quando chega lá a psicóloga faltou, o médico faltou. Olha a distância dos territórios de Guarus para UBS imperial” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, C2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 37 (TRINTA E SETE) MINUTOS).

“Não funciona bem e eu vejo a culpa numa esfera federal, porque o sistema é único, e os municípios não podem legislar e não podem modificar, então no jeitinho é o que a gente consegue. Só que para a assistência isso é muito ruim, isso deveria ter fluxo e protocolo. E por isso que eu digo: na saúde mental a gente trabalha muito bem. Porque a saúde mental tem essa flexibilidade. Então naquilo que, o que se consegue flexibilizar a intersetorialidade funciona. Mas quando você chega em outras esferas, em outras situações até mesmo dentro da saúde mental que aí estão presas a uma tipificação, um decreto, a uma lei, a um estatuto, você não flexibiliza” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, C3, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 34 (TRINTA E QUATRO) MINUTOS).

No que concerne à articulação intersetorial da assistência social com outras políticas municipais, destaca-se que essa interlocução não tem sido plenamente materializada. Os impasses e, ou, dilemas encontrados são de diferentes ordens, como a distância dos territórios em que os serviços dos diversos setores das políticas estão alocados, a exemplo da Unidade Básica de Saúde (UBS) do Parque Imperial citada pelo(a) interlocutor(a) C2. Além disso, mais uma vez foi sinalizada a problemática como sendo de uma esfera maior de gestão, a nível federal, o que tem dificultado a autonomia da gestão local e a construção de uma rede de atendimento fortalecida. Chamou atenção novamente a estratégia via “jeitinho” para que essa rede funcione, o que corrobora o entendimento de Lipsky (2019) acerca dos “burocratas de nível de rua” e suas interferências no atendimento aos usuários nos diferentes setores de políticas públicas.

Assim, na situação supramencionada, o “jeitinho” tem sido uma das maneiras encontradas de burlar o mau funcionamento da rede, embora seja preciso considerar que não se trata da melhor estratégia, já que não se constrói por meio dela e muito menos fortalece a rede existente a partir de tal perspectiva. Entende-se que “o pressuposto dos processos de articulação entre políticas públicas é de que a intersectorialidade e a complementaridade entre serviços são fundamentais para produzir alteração na qualidade de vida e no ambiente urbano” (BRASIL, 2014, p. 325). No que se refere à articulação intersetorial da assistência social com as demais políticas sociais, faz-se necessário compreender que sua implementação se encontra intrinsecamente vinculada aos princípios da descentralização político-administrativa e da participação social, conforme previsto no SUAS.

Estar-se-á tratando de uma modalidade de gestão na qual as responsabilidades estão claramente definidas e compartilhadas entre os entes envolvidos a nível federal, estadual e municipal. Em outros termos, significa que a descentralização, apesar dos grandes desafios advindos desta, tem como premissa o fortalecimento e a construção de forma participativa e democrática de uma rede de políticas a nível de gestão local para enfrentamento das

demandas e de complexidades de forma integral, contrapondo-se à fragmentação dos serviços prestados à população usuária.

No subeixo **5) avaliação, monitoramento e gestão da rede socioassistencial**, destaca-se as falas abaixo:

“A avaliação e o monitoramento são instrumentos importantes e que podem estar subsidiando a partir do momento que eles vão, como eu vou te explicar! A partir da análise dos dados que a gente pode estar identificando as maiores vulnerabilidades que o nosso território tem. E assim poder repassar para gente, o que a gente pode estar fazendo para estar melhorando, para estar passando para as secretarias as vulnerabilidades para elas serem sanadas. [...] Tem muita coisa que a gente sinaliza, que a gente solicita e que não é atendido. Porque não tem como, não dá. Falta de tudo, falta de profissional, falta de recurso, falta de condições adequadas de trabalho, para se ter uma ideia, hoje a demanda ela é maior do que os benefícios e os programas assistenciais podem comportar e responder” (ENTREVISTA REALIZADA EM 18 DE MAIO DE 2022, C1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 12 (DOZE) MINUTOS).

“Acho que é muito importante, uma das falhas assim eu vou falar do serviço social mesmo em si. Que poucos vão para esse lado aí onde você está. Da gente sabe, a gente sabe muito e faz muita coisa e no final das contas isso não fica codificado, isso não fica, não aparece, não fica demonstrado. Quando eu vou embora, vai embora comigo, às vezes nem se estabelece enquanto uma prática para ser difundida pelo colega. [...] Então quer dizer, a gente aprende através dos dados quantificáveis, que colocam para gente alguma coisa que a gente mensurar, até mesmo da visibilidade ao que a gente tem feito porque se dependesse da gente eu acho que a gente só anota aumenta prontuário se não tivesse esse instrumento onde a gente também codifica o que a gente faz, talvez não teria visibilidade das ações que são desempenhadas” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, C2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 37 (TRINTA E SETE) MINUTOS).

“A gente tem os seminários, que são, eu acho que semestrais, se eu não me engano. Eu digo onde o governo presta conta da parte da assistência, coloca isso para gente em dados assim gerais, você consegue ver qual é o bairro que tem maior não sei o que, qual é o que tem então de acordo com os equipamentos que pertence ao nosso território, a gente também consegue essa quantificação até a respeito das intervenções e disso resulta um relatório quer dizer difundido para que a gente tenha acesso aí você consegue meio que visualizar isso através desses relatórios, você vê até o seu trabalho, você pensa assim nossa

eu mando esses dados todo mês, para que eu mando isso? Para que que todo mês eu tenho que mandar quantas pessoas eu atendi? Quantas que receberam a cesta? Quantas não sei o quê e que aí de uma técnica para outra depois é feito um maior, então você consegue diferenciar as políticas de intervenção de atendimento, setores e serviços. [...] Então eu acho que dá essa possibilidade de você pensar as políticas públicas que são algo no âmbito maior” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, C3, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 34 (TRINTA E QUATRO) MINUTOS).

Trata-se de instrumentos de grande relevância para a gestão das políticas sociais, em especial da assistência, já que permite ao gestor e à equipe técnica o acompanhamento e exequibilidade das metas previstas no plano municipal da assistência social, por meio da produção sistemática de informações acerca da realidade social, das demandas e necessidades apresentadas pela população usuária nos territórios de referência da política, sendo esta uma ação possível a partir do monitoramento e da avaliação das ações e serviços no âmbito da rede socioassistencial, culminando na produção de estudos acerca de determinada realidade por meio dos relatórios de Vigilância Socioassistencial. Assim,

[...] planejar, executar, monitorar e avaliar fazem parte de um processo integrado, de revisão sistemática do [Plano Municipal de Assistência Social], de (re)definição permanente dos caminhos a serem percorridos para o alcance dos objetivos da política de assistência social, se não se quer cair na improvisação – emergencial e pontual, sem direção e continuidade (BRASIL, 2009, p. 18).

Neste sentido, as coordenações dos equipamentos da referida política devem participar ativamente do processo de planejamento municipal da assistência social, buscando contribuir na elaboração do Plano supramencionado, com informações acerca dos trabalhos desenvolvidos nos diferentes níveis de proteção social. No âmbito da assistência, a avaliação e o monitoramento, quando bem executados, dão direcionamento quanto aos caminhos possíveis para a construção e fortalecimento da rede socioassistencial, pois indicam fragilidades e potencialidades nos territórios da assistência. Para que esse processo aconteça é fundamental o hábito de registrar e de sistematizar as informações, sendo esta uma prática fundamental

para gestão, monitoramento e avaliação, corroborando para o aprimoramento das ações e serviços da rede socioassistencial e de sua articulação intersetorial com as demais políticas sociais.

No que se refere ao subeixo **6) SUAS e os desafios da gestão municipal na consolidação da articulação intersetorial:**

“Recursos financeiro, materiais e profissional. Recursos e profissionais porque a gente depende de profissional para fazer a visita, fazer o atendimento em si, a procura é muito grande. Tem dia que tem mais de cem pessoas aqui e eu tenho dois técnicos para atender, então não dá conta, é humanamente impossível” (ENTREVISTA REALIZADA EM 18 DE MAIO DE 2022, C1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 12 (DOZE) MINUTOS).

“Então eu acho que um dos desafios hoje pelo menos eu vou falar do território aonde eu conheço melhor que acaba sendo o território do CREAS, a gente vê que precisariam muitas intervenções junto à Secretaria de Saúde, à Segurança pública. Por quê? A gente tem pessoas aqui do território de Guarus que precisam ser atendidas no CREAS III ali no centro por questão de facção, a gente tem dificuldade. Às vezes se você faz visita de um lado da rua você não pode visitar o outro lado da rua que é outra facção. Que até eles chamam faixa de gaza quando tem esse tipo de situação, a gente tem territórios de onde pessoas foram expulsas das casas populares, como que receberam pelo tráfico, - E aí vem para cá, traz essa demanda para gente! Que a gente pode fazer? Incentivar ela a ir lá na delegacia, fazer ocorrência, isso vai se traduzir em que? Que eles vão obrigar a pessoa que está lá agora a sair dessa casa. Quem vai depois resguardar essa pessoa quando ela volta para aquele território? Quando uma mulher vem para cá vítima de violência doméstica e muitas das vezes a casa é dela, e o companheiro a expulsou da casa ou ela saiu da casa porque ele falou que não vai sair, e aí ele tem envolvimento com tráfico e aí a gente vai fazer o quê? Ah vai na delegacia, vai na DEAM e volta pra casa? Eu acho que a questão da segurança pública hoje aqui em Campos em relação às intervenções tem perpassado nossos atendimentos com frequência. Por vezes lá a gente vai tentar fazer visita naquela invasão lá do aeroporto que estão lá no lado do lugar. A gente não consegue acessar, a gente só acessa se eles deixarem a gente entrar. Nem a pé, nem de carro, nem de forma alguma” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, C2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 37 (TRINTA E SETE) MINUTOS).

“Então, educação. Educação é complicada por conta daquela burocratização que existe da questão da documentação, de

tudo. Só que a gente já está começando. Eles já estão entendendo o que é abrigo. Que nós fazemos questão de ir junto com os acolhidos, a gente nunca deixa eles irem sozinhos, porque senão eles não vão conseguir se expressar e não serão atendidos. Então hoje eles já entendem quando a gente acolhe grupo familiar tem criança a gente faz essa inclusão na escola, a gente faz questão de dizer que é de abrigo e se essa matrícula está fora do tempo nós explicamos por que chegou para gente agora não tinha documentação, a partir daí abre-se esse precedente [...]” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, C3, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 34 (TRINTA E QUATRO) MINUTOS).

Do exposto, compreende-se que passados dezoito anos de SUAS, a estruturação e o fortalecimento da articulação intersetorial perpassam por muitos desafios e também dilemas, fato este que tem exigido dos profissionais e usuários o entendimento de que uma gestão intersetorial se faz, primordialmente, por meio da participação democrática, da troca de saberes, sem anulação das diversidades que formam cada setor, buscando romper com as ações setorializadas, em que o usuário tem suas necessidades atendidas de forma fragmentada e pontual.

Podemos afirmar que o horizonte da intersetorialidade das políticas públicas consubstancia-se na melhora das condições de vida da população, na otimização e utilização dos recursos (financeiros, materiais e humanos) e nos ganhos de escala e de resultados. Mas é preciso esclarecer que a intersetorialidade não pode ser vista como iniciativa individual de profissionais ou equipes, requer decisões institucionais e políticas nos níveis de planejamento e de execução que rompam com a cultura política da setorialização que tem sido reforçada com as práticas de negociação de cargos entre partidos e parlamentares que apoiam determinadas gestões, em nome da governabilidade, sem um programa de ação integrado (WANDERLEY; MARTINELLI; PAZ, 2020, p. 9).

Trata-se de um desafio maior, que é construir uma cultura organizacional no âmbito da gestão pública diferente da que se estruturou historicamente no Brasil, com o objetivo de fortalecer a articulação intersetorial. Essas mudanças só serão possíveis de serem efetivadas “[...] quando houver nova maneira de olhar a realidade social, de lidar com ela, o que significa mudar práticas

organizacionais, que só ocorrem quando há transformação de valores e da cultura das organizações” (Junqueira, 2005, p. 6).

Tal desafio se coloca justamente num contexto de adensamento da agenda neoliberal e do conseqüente enfraquecimento das políticas de proteção social de natureza universal, conforme debatido neste trabalho, por meio do desmonte das políticas públicas frente ao aumento das múltiplas expressões da questão social vivenciadas pelos indivíduos e famílias historicamente mais vulneráveis, sendo estes os sujeitos usuários dos serviços socioassistenciais. Diante disso, observa-se a necessidade premente de construir, de forma coletiva, alternativas e caminhos que tenham como intuito o fortalecimento da cidadania e a construção de uma ordem societária em que todos(as) possam ser reconhecidos e atendidos a partir da sua integralidade (WANDERLEY; MARTINELLI; PAZ, 2020), ao considerar a complexidade dos problemas sociais.

4.2 Articulação intersetorial: rede socioassistencial e os “burocratas de rua”.

Neste subitem a proposta foi analisar, a partir da percepção da equipe técnica responsável pela execução dos serviços, os diferentes níveis de proteção da rede socioassistencial na realidade pesquisada. Importante frisar que se trata de uma equipe multiprofissional, composta por Assistente Social, Psicólogo, Pedagogo, entre outros. Assim, com o referencial teórico previamente selecionado, buscou-se compreender o funcionamento da referida rede considerando a articulação intersetorial junto às demais políticas sociais no contexto municipal. A análise teve como base 6 (seis) entrevistas já citadas na parte metodológica (tabela 4), sendo todas realizadas com integrantes das equipes técnicas dos equipamentos da política pública de assistência social, compostos pela proteção social básica, média e de alta complexidade. Para aplicação das entrevistas junto aos integrantes das equipes técnicas, utilizou-se um roteiro composto por 1 (um) eixo estruturante denominado: **Rede Socioassistencial, políticas sociais e articulação intersetorial no SUAS**, e este desdobrou-se em 6 (seis) subeixos, conforme apêndice III, sendo estes: **1) Articulação intersetorial; 2) Referência e Contrarreferência na assistência social; 3) Rede**

socioassistencial, articulação intersetorial e políticas sociais municipais; **4)** A construção da ruptura setorial na gestão do SUAS; **5)** Demandas apresentadas pela população usuária e a rede socioassistencial em Campos dos Goytacazes; **6)** Desafios para a articulação intersetorial no âmbito da gestão do SUAS.

No que concerne ao subeixo **1) Articulação intersetorial**, obteve-se as percepções abaixo a partir da aplicação das entrevistas com os 6 (seis) interlocutores(as):

“Então, são ações que possa viabilizar, e até efetivar mesmo, os direitos dos usuários que a gente atende. A melhor forma de viabilizar esse direito é através da intersetorialidade, que são outros setores. [...] E eles vêm com uma demanda múltipla. E a intersetorialidade a gente tem que ter em mente que é um mecanismo que a gente consiga efetivar todas as demandas que ele traz para gente, seja na área da educação, da saúde, habitação, então é importante” (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

“Eu entendo assim na nossa prática no dia a dia, sem exceção, são outros setores que oferecem proteção social e possibilitam a população de acessar serviços, de acordo com as suas demandas. Principalmente nessas questões aqui, enquanto CREAS de violação de direitos, por exemplo. Então, esses setores funcionando bem, as políticas públicas de fato funcionando para atender essa população e havendo essa comunicação, essa articulação de rede, a gente consegue produzir um trabalho em função dessas pessoas” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“A intersetorialidade é na verdade extremamente necessária [...], porque os nossos trabalhos não são sozinhos, a gente não trabalha só nas demandas que a gente atende dentro da política. A resolução não é de um equipamento só, isso não existe. A gente depende dos outros setores para complementar e atender toda a demanda da família” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

“Então, eu compreendo que são várias partes que compõem um todo. Que tem que estar trabalhando harmonicamente ali na troca, a política de assistência social por si só ela não dá conta, ela não resolve. A gente tem que estar conectado com outros. A saúde, a educação, trabalhando nesse diálogo. E aí quando eu falo da intersetorialidade, tem dois panoramas, antes da

pandemia e pós-pandemia. E eu vou te falar: se já era difícil antes da pandemia agora piorou, a gente está encontrando muita dificuldade da falta dessa troca, desse diálogo” (ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

“Então, falando a grosso modo é um funcionamento em rede dos equipamentos, dos órgãos tanto no público quanto em algumas situações até do privado mesmo. Os serviços que a gente precisa ter uma troca de alguma forma” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“Eu vejo como um trabalho conjunto das políticas. Seria a saúde integrada com assistência, com a educação, porque nosso usuário é um só. Ele vai, ele comparece, e está presente em todas as políticas. Ele vai no CRAS, no CREAS, é o mesmo que vai no hospital, na clínica, na terceira idade que é a clínica do idoso. Então essa pessoa, adulta ou criança, ela faz parte de toda a rede. Seja federal, estadual ou municipal” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

Acerca do subeixo acima, ressalta-se que todos(as) os(as) interlocutores(as) da pesquisa apresentaram um entendimento claro e objetivo do que seria uma articulação intersetorial no âmbito das políticas sociais, apontando questões de suma importância, como a ampliação das necessidades colocadas no cotidiano da assistência e o grau de complexidade de tais demandas, tornando-se urgente pensar o sujeito que acessa determinada política de uma maneira integral, ao considerar diferentes aspectos da sua vida, o que pressupõe uma articulação intersetorial nos diferentes segmentos dos setores de políticas.

Nos termos frisados, entende-se que a intersetorialidade deve ser compreendida a partir do horizonte das ações integradas no âmbito das políticas públicas, visando atender, conforme retromencionado, necessidades cada vez mais complexas e que têm sido intensificadas com a precarização das condições de sobrevivência da população, assim como dos resultados dos processos de fragilização das próprias políticas sociais e do conseqüente enfraquecimento do

acesso aos direitos sociais, visando oferecer aos usuários a possibilidade de um atendimento humanizado, amplo e com maior efetividade dos serviços ofertados por intermédio das políticas referidas, inclusive a de assistência social, que traz em seu próprio formato a intersectorialidade como um dos eixos centrais de suas ações (BRONZO, 2007).

A perspectiva da intersectorialidade acena para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e novos segmentos da população, que demandam uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, exigindo novas respostas organizativas, das quais a intersectorialidade é apenas uma das alternativas possíveis. O argumento principal sustenta que a intersectorialidade é um atributo necessário (embora em graus variados, a depender das distintas situações) da gestão de políticas sociais adequadas para se enfrentarem os desafios da pobreza, da exclusão e das situações específicas de vulnerabilidade (BRONZO, 2010, p. 128).

Deste modo, entende-se que a articulação intersectorial se faz cada vez mais necessária e urgente na gestão das políticas sociais, pois abrange uma estratégia de gestão que perpassa por diversos níveis da gestão, primordialmente, a fase da execução, de modo a fortalecer uma abordagem mais ampla das múltiplas dimensões da pobreza e de suas expressões de produção e reprodução em níveis mais intensos (BRONZO, 2010).

Há outra questão que, embora não tenha sido sinalizada por todos(as) os(as) entrevistados(as) neste bloco de falas, refere-se à problemática da interferência político-partidária na gestão das políticas, especialmente da assistência e dos seus impactos negativos para o fortalecimento e construção da articulação intersectorial, primordialmente as que se encontram vinculadas às agendas de governo. Neste aspecto, destaca-se a seguinte fala:

“[...] Como já falei, eu já trabalhei em outro município e é dessa forma: muda a gestão, muda de política, muda também os gestores, e isso vai fragilizando e não dá continuidade. A questão de programas, de projetos, eu fiz o meu projeto, na minha gestão, a minha gestão foi assim, mas não busca aquilo que foi

bem, busca aquilo que foi boa, que teve eficiência, eficaz, efetividade para dar continuidade. Não. É uma questão do ego político, a minha gestão fez isso, a minha gestão efetivou o programa tal, até nome de programas são mudados para caracterizar que foi dessa gestão, mas são programas que está na política de assistência e já existia. São benefícios que já existiam e muda de nome para que seja colocado na gestão atual ou por não querer que o nome da outra gestão fique em evidência [...] Eu acho que o foco é mais a política da assistência. É o que pega mais para a questão política, a evidência maior é na assistência” (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

Com essa observação, a discussão adentra-se em outro limiar que historicamente se mantém presente na política de assistência, sendo este anterior ao seu próprio reconhecimento como política pública de direito de qualquer ser humano que dela precisar acessar, tendo seus direitos sido constitucionalmente regulamentados a partir de 1988 e posteriormente com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, Lei nº 8.742/93). Embora essa informação da assistência como direito seja extremamente importante para balizar o entendimento que se tem atualmente da política, faz-se necessário voltar às suas bases para explicar determinadas problemáticas do presente, como a apontada pelo(a) interlocutor(a), qual seja, a interferência político-partidária.

Mesmo ocupando o patamar de política pública reclamável pela população usuária, a assistência ainda é utilizada em determinadas gestões de governo como palco político, como moeda de troca, sendo concedidos benefícios em troca do voto. Infelizmente trata-se de uma prática comum nesta arena política, sendo intensificada nos municípios do interior. Como exemplo, pode-se mencionar o caso “Operação Chequinho”, ocorrido no município em questão no ano de 2016, que teve como objetivo responsabilizar e deter profissionais, usuários e políticos que fizeram uso de programa assistencial em troca de voto, conforme informações apresentadas no trabalho de dissertação da doutoranda (SILVA, 2016).

Tais informações evidenciam que, apesar dos avanços das últimas décadas, a construção e o fortalecimento da política pública de assistência social

permanece como espaço aberto para lutas e disputas entre sujeitos com interesses diversos, o que tem exigido cada vez mais a participação ativa da população usuária nos espaços de tomada de decisão e dos profissionais verdadeiramente comprometidos com o fortalecimento daquela enquanto direito, com o intuito de fortalecer uma política de assistência distante das práticas marcadas pela cultura da dádiva, do favor e do clientelismo político, visando sua implementação por meio da articulação intersetorial dentro da própria rede socioassistencial, primordialmente no que tange às referências e contrarreferências no que diz respeito ao atendimento das demandas (SILVA, 2016).

Assim, no que se refere ao subeixo **2) Referência e Contrarreferência na assistência social**, destacam-se os apontamentos a seguir:

“A gente consegue ainda, ter essa contrarreferência, porque a gente encaminha e queremos saber como que se deu esse encaminhamento e eu acho que depende muito do técnico de buscar esse encaminhamento. Será que esse usuário foi realmente a Unidade Básica de Saúde? Será que foi mesmo na unidade escolar? Se eu fiz o contato, eu posso dar um telefonema à colega e perguntar, fulano foi ao encaminhamento? Conseguiu? Teve êxito? Porque eles não voltam para gente, então parte do técnico de buscar, a gente consegue, eu assim, é uma demanda muito grande. Os equipamentos estão com poucos e tem uma demanda maior e a equipe técnica não está completa. E a gente acaba super atarefado, com um trabalho muito grande. Para tentar até fazer esses tipos de acompanhamento de contrarreferência. Mas a gente está conseguindo em alguns casos sim. Ter essa contrarreferência, Conselho Tutelar, CREAS, unidades escolares” (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

“Eu sinto um distanciamento maior que não era para ser dessa forma. E na minha experiência com a proteção básica eu vejo e sinto mais dificuldade. E olha que a alta complexidade também tem demandas, tem excessos de trabalhos, tem essas questões todas, mas a gente consegue minimamente construir um trabalho mais efetivo que a gente vê resolutividade pra ele, aquelas questões específicas [...] a nossa comunicação, faz toda a diferença naquilo que a gente precisa potencializar, naquilo que a gente pode resolver de imediato, porque não perde as informações que a gente não consegue acessar as vezes por contato de telefone” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE

ABRIL DE 2022, T2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“Olha aqui a gente tem esse hábito de dar essa contrarreferência até por questão profissional mesmo, de exigência nossa mesmo particular, recebeu esse ofício o senhor tem que responder. A gente tem essa responsabilidade de, por exemplo, ah, a família veio do Ministério Público. A gente manda no Ministério Público, a gente manda para o conselho, a gente distribui contrarreferência para todas os setores. Mas infelizmente alguns setores não tem essa contrarreferência para gente. E a gente precisa entrar em contato, a gente precisa estar ligando, a gente precisa estar solicitando a contrarreferência para gente dar continuidade ao nosso trabalho. Porque nem todos os setores infelizmente têm esse retorno pra gente. Muitas vezes a gente tem essa contrarreferência da própria família. E não do setor atendido. Entendeu? a gente se baseia na fala da família ou quando não é esse caso a gente que entra em contato com o setor para saber se está funcionando, se não está porque a família não foi atendida então quer dizer é mais um trabalho para gente está desenvolvendo” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

“Então, eu acho que essa relação é mais que o PAEF [Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Família]. Porque quando vem da media, eles já passaram na básica já foi referenciado, agora não é mais responsabilidade do CRAS, é do CREAS. Ele não é acompanhado pelo CRAS e CRES simultaneamente. Quando ele passa para média, para CREAS é só CREAS, então fica nosso cargo. Quando a gente finaliza a medida, o acompanhamento se a gente vê a necessidade de acompanhamento, de casos de vulnerabilidade, a gente encaminha para o CRAS, para o CRAS fazer o acompanhamento e dar continuidade, mas não simultaneamente. Às vezes existe certo empurra, empurra de demandas sobre o que é delegação do CRAS e do que é do CREAS, principalmente em PAEF, quando a equipe do PAEF identifica numa família conflito familiar. O adolescente que fica na rua três dias e a mãe desconfia que esteja usando droga. Aí encaminha para o PAEF, mas o PAEF joga para o CREAS. O PAEF no CREAS, não, mas é CRAS é para fazer um acompanhamento. Porque é a prevenção, ainda não houve nenhuma violação de direitos, então eu acho que CRAS e CREAS essa são mais no PAEF. Na medida, passou para medida tá sob a responsabilidade do CREAS” (ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

“Então, agora as coisas estão funcionando melhor, a gente tinha uma época em que o acolhido chegava, que teve casos de pessoa que chegou com o nome errado no encaminhamento, não ouviram a pessoa. Mas assim, a questão de troca de informações, ainda é muito engessado. Existe a troca de relatórios, mas é coisa que você só vê celeridade nisto quando tem justiça envolvida, por exemplo, ministério público dá um prazo e a pessoa responde, mas fora isso. Por exemplo o acolhido é desligado, a primeira coisa que a gente faz é enviar um relatório para o Centro Pop para que no outro momento ele for para casa de passagem por exemplo, aquele relatório é enviado para eles entenderem o histórico da pessoa. Dando exemplo de casa de passagem, pode ser o Manoel Cartucho. Só que isso também não acontece, o Centro Pop não vai, se encaminhar a pessoa ele vai encaminhar aquele relatório, eu não vejo isso em sistema como isso funciona” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“Sim. Pelo menos aqui no acolhimento sim, porque a porta de entrada é o Centro Pop. Então o Centro Pop para quem não conhece é o centro de população em situação de rua [...]. A básica é o CRAS. O usuário passa pelo CRAS e fala eu estou em situação de rua e ele é encaminhado para o Centro Pop” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

Importante ressaltar que a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) corrobora o conteúdo da LOAS, de 1993, bem como amplia e fortalece a compreensão da assistência social como modalidade de política pública a partir da divisão por níveis de proteção, conforme mencionado no decorrer deste trabalho. Assim, as ações da assistência devem necessariamente ser implementadas de maneira articulada, tendo como base a referência e a contrarreferência nos atendimentos das demandas apresentadas pelas famílias e indivíduos nos equipamentos alocados nos territórios de maior vulnerabilidade, ratificando, ainda, a importância da articulação intersetorial com demais políticas públicas no âmbito local.

Deste modo, entende-se que a referência e a contrarreferência dos atendimentos nos equipamentos é fundamental, desde que respeitados os níveis de proteção e os serviços que são ofertados em cada nível, para não se sobrepor ações, mas trabalhar no sentido de somar para fortalecer a rede. Estas são

condições essenciais para o pleno funcionamento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS, 2005), abarcando muitas vezes até “[...] a articulação das unidades estatais e privadas de assistência social com vistas à formação da rede socioassistencial” (BRASIL, 2009, p. 17).

Desta forma, é fundamental que a organização da proteção social na assistência esteja voltada para a agregação dos serviços, respeitados os níveis de proteção, com vistas a adequar os serviços às demandas do território de referência, além do referenciamento das famílias e indivíduos nos serviços ofertados nos equipamentos, com a finalidade de ampliar de maneira gradativa a rede de proteção social prevista SUAS e a sua capacidade de responder à demanda por serviços por meio da universalização dos atendimentos e garantia de acesso aos direitos socioassistenciais (BRASIL, 2009).

Ainda no que concerne à referência e à contrarreferência na rede socioassistencial, observa-se que:

a articulação da rede socioassistencial de proteção social básica requer também a conexão do CRAS a um CREAS (ou, na sua ausência, a quem for designado para coordenar a proteção social especial no município ou Distrito Federal), efetivando o papel de referência e contrarreferência do CRAS no território e fortalecendo o SUAS. Para o exercício da referência e contrarreferência, é necessário que o gestor municipal defina os fluxos e procedimentos de encaminhamentos entre a proteção básica e especial, e que o coordenador do CRAS garanta, no âmbito da proteção básica, que estes fluxos e procedimentos funcionem (BRASIL, 2009, p. 25).

A partir da referida perspectiva, entende-se que articulação da rede socioassistencial pressupõe estabelecer de forma clara a necessária conexão entre os equipamentos e os sujeitos que a compõem (profissionais e usuários), com a finalidade de corroborar para a gestão integrada de atendimentos à população, sem que ocorra a sobreposição das funções de cada equipamento.

O pleno funcionamento da rede, muitas vezes, esbarra em limites, como o pouco investimento na ampliação dos equipamentos da assistência e a fragilidade das políticas públicas, especialmente da assistência, conforme ressaltado durante as entrevistas. Assim, apesar do município de Campos dos

Goytacazes ocupar um lugar de grande porte na gestão do SUAS, atualmente o número de equipamentos existentes não tem comportado as demandas da população. Outro fato narrado foi a fragilidade da equipe técnica, pois, além da maior parte não ser concursada, faltam profissionais. Diante desse cenário, por vezes o coordenador(a), que é assistente social, por exemplo, precisa exercer as duas funções num CRAS, sendo coordenador(a) e também técnico, atuando como assistente social e sobrecarregando as equipes com os excessos de trabalho, além de desvalorizar a categoria profissional e fragilizar ainda mais essa modalidade de política.

No entendimento dos(as) interlocutores(as) da pesquisa, tais fatos têm dificultado a realização do acompanhamento nos termos propostos pela gestão do SUAS, bem como a referência e contrarreferência dentro da rede, em virtude do excesso de trabalho a que esses profissionais estão submetidos. Frente ao exposto, compreende-se que para falar de articulação intersetorial da assistência com as demais políticas sociais, faz-se necessário construir uma rede socioassistencial que seja fortalecida em seu interior. Quando bem realizada essa articulação interna, ela tende a se desdobrar em diálogos profícuos com outras políticas sociais municipais, como por exemplo, a saúde, a educação, a habitação e o transporte, entre outras.

No que diz respeito ao subeixo **3) Rede socioassistencial, articulação intersetorial e políticas sociais municipais**, destacam-se as contribuições abaixo:

“A gente tem uma dificuldade, porque às vezes a gente não tem essa rede de proteção que faça com que a gente tenha essa efetiva intersetorialidade, para que a gente possa efetivar esses direitos. E às vezes a gente utiliza mais de mecanismo de colegas, não é o setor da educação, você tem um contato com uma colega fica mais fácil de você efetivar esse mecanismo. Não seria, não é o ideal, até porque eu estou aqui, mas posso não estar, e muda muito de profissionais nos setores [...]. Como já falei, eu já trabalhei em outro município e é dessa forma, muda a gestão, muda de política, muda também os gestores, e isso vai fragilizando e não dá continuidade [...]” (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

“A gente encaminha o usuário para determinado serviço, de algum setor que trabalha com a gente, da rede, mas muitas

vezes há falhas nesses serviços, então a gente sabe que teoricamente a coisa está ali para funcionar, está implementado para acontecer. E muitas vezes na prática essa pessoa não consegue acessar esse serviço por falhas mesmo[...]. A fragmentação se dá pela falta de estruturação da rede, pela interrupção desse contato que a gente tem com outro profissional dessa rede, então na hora de efetivar e garantir plenamente os direitos não acontece, a gente ainda está muito distante de tudo isso. E aí digamos assim, essa rede ela poder usufruir de tudo aquilo que teoricamente a gente vê que existe, mas só na teoria” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“Muitas vezes a família também encontra dificuldade, como eu falei existem trabalhos como eu citei, por exemplo, na saúde a gente encontra certas dificuldades porque a nossa realidade são famílias muito vulneráveis e muitas vezes não tem nem passagem para vir aqui para conversar com a gente ou pedir um socorro, trazer alguma demanda. O acompanhamento psicológico que a família necessita, então a gente muitas vezes a questiona onde está tendo esse tipo de atendimento? Ah está tendo atendimento em tal lugar, mas a gente reconhece a dificuldade da daquela família chegar até aquele lugar muitas vezes, nem é negligência da família, é realmente a dificuldade que a gente reconhece porque ela família vai ter de acessar a rede. Então se está na questão psicológica, mas tem outros setores também, outras especialidades que a gente quer oferecer à família. E a família volta aqui, ah, ela não conseguiu ou pediu pra esperar ou então essas coisas assim que a gente fica muito frustrado” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

“Complicado, foi o que eu te falei, a gente, por exemplo, encaminha um adolescente para escola. A escola diz que não tem vaga. E a gente gostaria de ter um acesso maior à Secretaria de Educação para estar conversando sobre isso, da necessidade urgente daquele adolescente estar matriculado. E aí a pedagoga faz todo esse trabalho, liga para escola, conversa com o diretor, mas a gente não tem esse canal de comunicação, nem na saúde; a gente gostaria de ter esses atores articulados e até refletir qual é a necessidade da medida, o que vocês precisam? Está sentando todo mundo junto. Antigamente tinha café com CREAS, eu não peguei isso, eu acho fantástico” (ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

“Eu entendo que ela está caminhando, está engatinhando melhor dizendo. Eu estou aqui há quatro anos, vou fazer quatro

anos agora, eu vi muitos avanços na saúde mental, por exemplo, que muitos dos usuários da pop rua tem essa interseção com a saúde mental principalmente, seja em questão de álcool e droga, seja em questão de outros transtornos. E tanto num CAPS quanto no outro, a gente demorou para estabelecer um fluxo interessante, que funcionasse, mas a gente conseguiu. Hoje em dia a gente tem uma troca boa. Me parece muito que essa intersectorialidade funciona de acordo com os profissionais que estão no local. Não é uma coisa dada, sabe? Um equipamento está aqui, o outro está aqui e a coisa vai funcionar. O fluxo depende muito de quem está lá, da disposição de quem está lá” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“Ainda não está funcionando como gostaríamos, não é porque não exista a política, ela existe, mas os atores que somos nós, profissionais e quem é atendido por nós, para todo um conjunto, aquele que vem com a demanda e nós que oferecemos serviço. Ainda há, ainda encontramos algumas barreiras. Seja quando falta recurso financeiro queremos prestar um bom serviço, mas não temos o recurso ou uma questão de visão do profissional. Ele não consegue visualizar isso como um bem comum. Desde a sua primeira pergunta assim, uma depende da outra, isso traz, e como dizer, desdobramentos. Se eu sou boa profissional, se eu tenho uma visão de que o usuário ele tem que ser bem atendido, ele tem que ser bem encaminhado e tem que ser bem recebido. Ele será, mas se eu não tenho a visão de que ele precisa de todo um conjunto, ele não chega até o equipamento que ele realmente precisa ser atendido” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

A rede socioassistencial apreendida neste trabalho considera sua complexidade e diversidade, abarcando os serviços e os diferentes níveis de proteção (básica, média e alta complexidade) (BRASIL, 2005). Desta forma, ao buscar compreender a articulação intersectorial dessa rede com as demais políticas sociais municipais, é imperioso destacar que a construção de uma rede de serviço ancorada na perspectiva da articulação intersectorial perpassa necessariamente pela construção coletiva e deve envolver a sensibilização de diferentes sujeitos, com o intuito de alcançar um bem comum (VILLASANTE, 2002).

Ainda, acerca disso, destaca-se que o fortalecimento de uma rede de políticas públicas se dá por meio de parcerias que são estabelecidas por

intermédio de “[...] relações interpessoais e interinstitucionais, preservando as diferenças e as especificidades de cada componente que contribui da sua maneira na construção de uma política que preserve os princípios da cidadania, da liberdade e da justiça” (JUNQUEIRA, 2005, p. 05).

A consolidação de uma rede de políticas fortalecida trata-se, efetivamente, de um processo que é permeado por contradições, avanços e retrocessos, sendo, muitas vezes, atravessado pelas interferências político-partidárias, primordialmente em se tratando das políticas de governo. Assim, o funcionamento pleno dessa rede encontra-se condicionado às gestões de determinados partidos políticos. Troca a gestão, muda o nome da política, mudam também os gestores, e isso vai fragilizando e impossibilitando a continuidade dos serviços. A fragmentação se dá também pela falta de estruturação da rede e pela interrupção desse contato das equipes que compõem essa rede, impactando negativamente a efetivação e garantia plena dos direitos.

No tocante a esta problemática, destaca-se a fala a seguir:

“[...] a gente ainda está muito distante de tudo isso, muitas vezes nem é negligência da família, é realmente a dificuldade que a gente reconhece que a família vai ter para acessar a rede. Exemplo: o usuário vai no CRAS que é o Centro de Referência como um todo, mas é uma mulher que sofre violência, ela tem que ser encaminhada para um programa que atende mulheres que sofre violência. Mas se eu como técnica do CRAS, como eu já atuei no CRAS também até ano passado, não vejo que essa mulher, que ela está passando por violência, não tem essa visão, não tem, não conseguiu alcançar, numa oitiva, numa vamos dizer uma visão holística ela não vai acessar esse serviço. Porque ela não vem só com essa demanda” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

A fala acima reforça o entendimento de que para viabilizar e garantir direitos numa perspectiva integral é preciso compreender o usuário e as demandas colocadas como um todo, sendo fundamental o trabalho em rede. Destaca-se, ainda, que em grande parte esse processo de responder às demandas depende não só da articulação intersetorial da rede, mas também da capacidade técnica do profissional de identificar que existem outras

necessidades que precisam ser trabalhadas em conjunto com profissionais de outros setores, no sentido mesmo de serem complementares, buscando construir ações que possibilitem a ruptura da setorialização na agenda das políticas públicas.

Com relação ao subeixo **4) A construção da ruptura setorial e possibilidades pela via da articulação intersetorial**, frisou-se as informações que seguem:

“Como eu falei, [...] essas mudanças de gestão, essas coisas têm que ter um protocolo que a gente consiga manter essa intersetorialidade efetivamente. Então criar esse protocolo, porque vai direcionar como que a gente vai realmente efetivar os direitos” (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

“Acho que seria pela capacitação da equipe também. Eu acho que isso aí pode contribuir muito também [...]. para estar sempre se qualificando e isso essa qualificação ela precisa ser contínua para que a gente consiga de alguma forma a consolidação mesmo dessa intersetorialidade, a compreensão da complexidade da rede das questões apresentadas” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T2, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“Deveria ter mais comunicação, para ficar mais consolidado, e muitas vezes a gente não sabe determinados setores se está funcionando, como está, onde está, qual o endereço, o telefone, então a gente precisava falar mais, precisava conhecer mais os setores, como também os outros setores também deveriam conhecer mais o nosso trabalho, para saber até onde a gente vai, qual a nossa atribuição, o que cabe a gente, então às vezes falta esse diálogo entre os setores” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

“Essa intersetorialidade ela tem que ser falada, ela tem que ser discutida, refletida, colocada em prática, é muito solto. Agora eu te pergunto: há encontros? Ah, não tem, por exemplo, eu gostaria que na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social existisse uma referência, um setor, alguma coisa que cuidasse da medida socioeducativa, e pudesse dialogar e buscar. Eu tenho um monte de ideias aqui, (mas fica tudo aqui), por exemplo, a maioria dos adolescentes vem da Baixada. O nosso território. Então vem Tocos, Baixa Grande,

Saturnino Braga, vem muito da Baixada. Então eu gostaria assim que montasse um projeto, alguma coisa que o comércio de Goytacazes pudesse estar absorvendo esses adolescentes como jovem aprendiz. Entendeu? A loja de tinta, a padaria. Incorporar, abrir espaço se não for para o adolescente, para a família, é um pai, um por cento dos profissionais ali fosse da medida, criar algumas coisas nessa situação” (ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

“Vou falar da minha perspectiva. Eu entendo que ela está caminhando, está engatinhando melhor dizendo. Eu estou aqui há quatro anos, vou fazer quatro anos agora, eu vi muitos avanços na saúde mental, por exemplo, que muitos dos usuários da pop rua, tem essa interseção com a saúde mental principalmente, seja em questão de álcool e droga, seja em questão de outros transtornos. E tanto num CAPS quanto no outro, a gente demorou para estabelecer um fluxo interessante, que funcionasse, mas a gente conseguiu. Hoje em dia a gente tem uma troca boa. Me parece muito que essa intersectorialidade funciona de acordo com os profissionais que estão no local. Não é uma coisa dada, sabe? Um equipamento está aqui, o outro está aqui e a coisa vai funcionar, o fluxo, depende muito de quem está lá, da disposição de quem está lá” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“Olha, essa ideia de ruptura da individualização dos setores já está posta no SUAS, no corpo da biografia está colocada, o que precisa é cada município implementar, efetivar realmente a política do SUAS. Porque no SUAS se nós fomos só ler, ele é belíssimo, ele é muito bem elaborado. Agora a funcionalidade, a implementação só dependem dos atores sociais, que somos nós profissionais e usuários” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

Ao abordar a questão da construção de estratégias com a finalidade de romper a atuação individual dos setores no atendimento das demandas apresentadas pela população usuária, foi possível observar a partir das falas alguns aspectos importantes, como por exemplo a fragilidade advinda das gestões político partidárias, já que muitas políticas são fragilizadas ou fortalecidas a depender da condição construída no interior de cada gestão de governo. Nesse cenário, além da fragilidade das políticas sociais, ressalta-se a

troca constante dos profissionais que compõem as equipes técnicas, o que tem fragilizado historicamente a construção de uma rede de política pública em âmbito municipal fortalecida nos moldes da articulação intersetorial, fato que também impacta negativamente a construção de vínculos entre profissionais e usuários, já que a qualquer momento este poderá ser rompido.

Outro aspecto abordado diz respeito à capacitação constante das equipes, compreendendo-a como condição *sine qua non* para a consolidação de alternativas viáveis e que possibilitem a construção da ruptura setorial e, conseqüentemente, a construção e o fortalecimento de estratégias de gestão da rede pela via da articulação intersetorial. Assim, essa ruptura perpassa necessariamente o processo de capacitação das equipes, a fim de melhor compreender a complexidade da rede e das demandas apresentadas pela população usuária.

Além disso, foi destacada a necessidade de maior diálogo entre as equipes no âmbito da assistência e com os demais setores, com o intuito de conhecer melhor o funcionamento e a oferta dos serviços pelos diversos setores que formam a rede de políticas em âmbito municipal. Portanto, é preciso que esses profissionais que estão na assistência conheçam mais os outros setores e que essa responsabilidade seja recíproca no sentido de que os outros setores também precisam conhecer mais a rede socioassistencial e o trabalho desenvolvido dentro desta, com a intenção de ter clareza quanto aos papéis e atribuições, visando fortalecer a articulação intersetorial sem sobrepor e desprezar as competências de cada setor de política.

Assim, é fundamental que se fale e que se reflita mais acerca dessa intersectorialidade na política de assistência social, para que a sua implementação não fique condicionada à rede informal. Em outros termos, a rede da amizade, que é usada pelos profissionais para que o usuário tenha acesso a determinado serviço dentro da rede, corrobora o entendimento de que os “burocratas de nível de rua”, ao trabalhar diretamente com a implementação de políticas e serviços públicos, acabam interferindo no processo de exequibilidade destas, podendo ter um resultado positivo ou negativo para o funcionamento formal da rede. No exemplo mencionado acima, da rede informal, essa

interferência acaba sendo prejudicial para a construção e consolidação de uma gestão de política pública fortalecida nos moldes da articulação intersetorial, já que pressupõe que os profissionais “burlam” a formalidade burocrática a partir das brechas encontradas na administração pública para viabilizar o acesso dos usuários às políticas públicas (LIPSKY, 2019).

Entende-se que a rede informal tem sido uma estratégia que fragiliza a democracia do acesso aos direitos sociais por meio das políticas públicas, ao criar meios de acesso aos serviços de maneira paralela à rede formalmente institucionalizada. Tal processo tem sido naturalizado no âmbito da gestão das políticas públicas, em especial da assistência, fato este que se explica em grande parte pela cultura institucionalmente enraizada e arraigada no pensamento e comportamento tanto de quem gerencia e executa quanto de quem busca o acesso à rede de serviços públicos.

Nesse contexto, compreende-se que, em termos de conteúdo, a articulação intersetorial encontra-se claramente disposta na PNAS e no SUAS, embora caiba frisar que sua execução depende necessariamente do amadurecimento das reflexões e do entendimento de que os atores sociais, que são os profissionais e usuários, têm se permitido e se debruçado diariamente no âmbito da gestão da rede socioassistencial frente às demandas que são apresentadas pelos usuários, com a finalidade de atender às necessidades numa perspectiva integral.

No que tange à questão apresentada acima e melhor trabalhada no subeixo **5) Demandas da população usuária e a rede socioassistencial**, ao serem questionados(as), os(as) interlocutores(as) da pesquisa assinalaram as informações abaixo:

“Eu já até falei do tamanho da equipe técnica, ela realmente precisa ser maior e mais qualificada e que tenha seus direitos também garantidos. A maioria dos técnicos são RPAs, existem mudanças, entra técnico, sai técnico, e a gente sabe que vínculos com os usuários é importante. E essa rotatividade de profissionais realmente prejudica, fragiliza, acompanhamentos familiares passe de um técnico com outro a gente sabe como é, o que ocorre. Todo mundo tem ciência de que o município precisa de concurso público, que efetive esses profissionais e os equipamentos. A pandemia trouxe, mostrou para o Brasil como nós somos vulneráveis socialmente. E aumentou essa demanda,

então os equipamentos estão superlotados de atendimento. Precisa sim de mais equipamentos e de mais profissionais” (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

“A capacidade da política de assistência de responder às necessidades apresentadas pelos usuários é o maior desafio colocado na atualidade. Na prática a gente vê muito distante a oferta para quantitativo que a gente atende e da complexidade que envolve as demandas” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T2, CREAS, MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“É um trabalho que a gente tem que realizar em parceria. A demanda é sempre maior do que a rede socioassistencial pode atender, muitas vezes a gente sente falta também de alguns serviços dos outros setores. Isso gera frustração em tentar atender àquela família e ver que certos setores não estão cobrindo, sendo demandado da assistência social respostas a diferentes problemáticas” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

“A rede já não conseguia dar conta das demandas. Durante a pandemia muitos lugares ficaram fechados, por exemplo, a FMIJ (Fundação Municipal da Infância e Juventude) fechou, a gente perdeu essa parceria, estamos conseguindo agora esse mês, que retornou as aulas, os cursos presenciais. Então como muitos lugares fecharam a dificuldade em atender a demanda da medida socioeducativa aumentou, pois a FME que é nosso parceiro no trabalho de cumprimento da medida, a escola, a saúde, as UBS todas ficaram fechadas, elas tão retornando agora com falta de médico. A gente encaminha, não tem dentista, que a gente precisa muito na medida socioeducativa” (ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS – MÉDIA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

“A nossa realidade hoje é outra, as demandas têm sido cada vez mais complexas e a rede precisa funcionar de forma articulada para responder os nossos perfis de população, nosso perfil de população em situação de rua. A gente tem questões aí de refugiados, a gente tem questões de gênero, entre outras” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“Nem todo usuário sabe a prioridade dele, ele quer comida, ele quer o cheque cidadão, até um tempo atrás. Vamos dar o exemplo: hoje ele quer o quê? Auxílio Brasil, porque o Bolsa Família foi extinto, mas será que é só o Bolsa Família? Uma

mulher que sofre violência doméstica, os filhos estão fora da creche, da escola, aí ela dá, ela tem o argumento que a escola ela está em tempo de pandemia. Sim, está em tempo de pandemia, mas se ela buscar essa vaga para quando recomeçar agora em dois mil e vinte e dois, que a pandemia tem a tendência de diminuir ou acabar, vamos dar esse exemplo, mas aí é profissional, o assistente social do CRAS não tem essa visão como um todo. Nosso usuário não consegue acessar todos os equipamentos, toda a política, então o acesso à política também depende da visão do profissional [...]” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

Face ao exposto, entende-se que as demandas por atendimentos no âmbito da assistência social historicamente têm sido maior do que sua capacidade de resposta enquanto modalidade de política pública, fato este corroborado pelo cenário de fragilidade das políticas que compõem a seguridade social brasileira e, conseqüentemente, do processo de sua mercadorização, aos quais estas estão sendo submetidas, sobretudo, a partir dos anos de 1990, conforme supramencionado no decorrer deste trabalho (MOTA, 2010).

Assim, tem-se observado cada vez mais o espraiamento das desigualdades sociais, culminando em situações de vulnerabilidade social, resultado de diversos processos de natureza estrutural da nossa sociedade, como a pobreza e a extrema pobreza e o desemprego em larga escala e por um longo período de duração, o que tem resultado em situações cada vez mais degradantes de sobrevivência, fragilidade dos vínculos afetivos e das diversas formas de preconceitos e discriminação, entre outras.

A assistência social tem sido configurada nesse contexto pela sua incapacidade de responder a todas as necessidades apresentadas pelos usuários, já que na prática os serviços ofertados não têm sido capazes de responder quantitativa e qualitativamente à população usuária, sendo intrinsecamente necessária a articulação intersetorial. Assim, essa inter-relação entre os equipamentos e a equipe técnica da assistência é fundamental tanto quanto com as demais políticas sociais, como com a saúde, a educação, a habitação, o trabalho e renda, o transporte, entre outras. É preciso conhecer a rede para que seja possível fortalecê-la.

Ainda, no que tange à temática, evidencia-se que:

[...] historicamente a política de assistência social, no caso da seguridade social brasileira, ocupava uma posição residual, sua ampliação e reorganização, expressas na Política Nacional de Assistência Social e no SUAS, recomporiam a lógica da universalidade da proteção social brasileira. [...] Mas não é isso que a realidade está apresentando: de um lado, o mercado passa a ser uma mediação explícita; de outro, a expansão da assistência recoloca duas novas questões: o retrocesso no campo dos direitos já consolidados na esfera da saúde e da previdência e a relação entre trabalho e assistência social em tempos de desemprego e precarização do trabalho (MOTA, 2007, p. 131).

Assim, conforme pontuado pela autora, apesar do novo ordenamento teórico e organizacional que a assistência social teve com a PNAS e com o SUAS e da implícita intencionalidade de buscar fortalecer a natureza universal da proteção social, na prática essa política não tem sido fortalecida nesse sentido. Observa-se um cenário de fragilidade cada vez maior da saúde e da previdência, sendo colocada de forma imperiosa a necessidade de mercadorização destas últimas, diante de um Estado cada vez mais residual para o social e extenso para o capital, culminando num cenário de aguçamento das múltiplas expressões da questão social.

Assim, a assistência social tem se esbarrado num entendimento comum por parte da sociedade de que é de sua responsabilidade responder aos problemas sociais decorrentes desses processos que são de natureza estrutural, sendo demandado muito além do que esta política é capaz de dar conta em sua materialidade, impondo, neste sentido, grandes desafios a serem refletidos coletivamente.

Nessa direção, no que concerne ao subeixo **6) Desafios para a articulação intersetorial no âmbito da gestão do SUAS**, destacam-se as contribuições a seguir:

“A questão da habitação, pois a demanda é muito grande, então não dá conta. [...] Porque as famílias estão realmente fragilizadas e o aumento da busca, também no CRAS, pela figura masculina aumentou. E a gente vê que são pais de famílias que perderam o trabalho, perderam a renda, e vêm buscar esses

atendimentos. E é engraçado, porque às vezes as famílias vêm ao CRAS, a minha mãe está com problema sério de saúde e eles não visualizam muito a doença em si, mas sim a necessidade de alimentação, de moradia. Mas a senhora precisa se cuidar precisa também ir à saúde, não só a assistência. Parece que a falta da sobrevivência faz com que ela se sinta doente” (ENTREVISTA REALIZADA EM 30 DE MARÇO DE 2022, T1, CRAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 24 (VINTE E QUATRO) MINUTOS).

“Na educação existem alguns setores que na minha experiência eu vejo e enxergo mais dificuldades em articular [...], em relação a programas, a benefícios socioassistenciais, à falta de acesso. A gente está com muita demanda agora, não sei se foi citado aqui em relação a questões de cesta básica, são benefícios eventuais. Nós estamos quase um mês para receber. Mas assim como o benefício eventual da cesta básica, existe também a questão de aluguel social, os programas de habitação. Então a gente vê muito distante a oferta para quantitativo que a gente aprende” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T2, CREAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“É preciso mais diálogo, os setores precisam estar mais perto, eu sinto falta disso, dessa articulação, de ter mais essa interação entre as políticas, entre os setores” (ENTREVISTA REALIZADA EM 06 DE ABRIL DE 2022, T3, CREAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 17 DEZESSETE) MINUTOS).

“O desafio maior é essa intersectorialidade entre os setores, porque fica cada um no seu setor, cada um na sua área, sem esse diálogo, sem essa articulação. Então a gente se sente meio ilhado. E eu vou te falar mais: o ano inteiro a gente está tentando uma reunião entre os CREAS, os três CREAS para sentar como é que está a medida socioeducativa no CREAS I em Guarus. Quais são as dificuldades que vocês estão encontrando, estão encaminhando para onde?” ENTREVISTA REALIZADA EM 26 DE OUTUBRO DE 2022, T4, CREAS, TEMPO DE DURAÇÃO, 45 (QUARENTA E CINCO) MINUTOS).

“Principal entrave que eu vejo é o estigma da população em situação de rua, questão de documentação. A gente teve aqui um caso de um senhor que chegou aqui, veio de outra cidade com Alzheimer, sem documentação, ele faleceu de Covid. A gente ainda não tinha conseguido a documentação dele, porque registro tardio demora dois anos para a justiça emitir. Nesse meio tempo ele não pode fazer exames, ele não pode ir à consulta, só emergência. Não existe um fluxo específico para essa população, não. A gente precisa lançar no sistema um cartão do SUS, para se ter cartão do SUS tem que ter CPF, para se ter CPF, RG, RG, certidão. E aí acaba sendo mais importante

um registro no sistema do que o atendimento a uma pessoa que está necessitando” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T5, CREAS - ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 20 (VINTE) MINUTOS).

“Seria a gente conseguir um maior número de vagas, seja na escola, seja na saúde. Porque o nosso maior desafio é conseguir que não só os acolhidos do lar Cidadão, mas toda a população, ela consiga ter melhor qualidade de atendimento. Se vai no hospital, marca para daqui a um mês, ó, a marcação não é hoje. Então, por mais que a rede busque fazer, como dizer, é, o sistema de marcação, estamos sempre buscando a marcação para daqui a dois meses, três meses, volta daqui a um mês, não abriu agenda ainda e a mudança que houve de centralizar tudo é no núcleo de avaliação. A saúde é um exemplo maior que eu sempre dou porque a saúde eu vejo que é como assim, a mais estruturada e onde encontramos mais obstáculos. Obstáculos literalmente enfrentados no dia a dia. Porque a saúde é para ontem, a saúde não é para hoje nem para amanhã, é para ontem. Ninguém escolhe adoecer e ninguém sabe a hora que vai adoecer, principalmente se ele for desprovido totalmente de renda. Quando recorre ao X não consegue” (ENTREVISTA REALIZADA EM 09 DE MARÇO DE 2022, T6, CREAS – ALTA COMPLEXIDADE, TEMPO DE DURAÇÃO, 25 (VINTE E CINCO) MINUTOS).

No tocante ao subeixo acima, destaca-se que são muitos os desafios que precisam ser enfrentados no processo de materialização da assistência social, desafios estes que não se resumem aos elencados pelos(as) interlocutores(as) da pesquisa. Além disso, importante destacar que muitos desses seriam facilmente solucionados caso a rede socioassistencial funcionasse tendo como referência a articulação intersetorial, bem como a ampliação e o fortalecimento das políticas no âmbito municipal, a exemplo das políticas de habitação, educação, saúde e da própria assistência social, pois, conforme frisado, a demanda é muito maior do que as políticas ofertadas pelo município atualmente. Esse aumento da procura por serviços como moradia e benefícios eventuais tem se dado justamente num momento de aprofundamento das fragilidades das famílias e dos indivíduos.

Assim, diante do aumento dessas fragilidades, a população tem recorrido com maior frequência à assistência, sendo possível observar nesse contexto o aumento do número de homens acessando uma política que historicamente tem suas ações voltadas para atender preferencialmente às mulheres. Esse aumento

do acesso dos homens tem se dado num contexto em que os pais ou responsáveis pelas famílias perderam o vínculo com o trabalho, deixaram de ter acesso à renda, recorrendo aos atendimentos e serviços dos equipamentos da assistência.

Destacou-se, além disso, desafios de articulação com a política de educação, haja vista que a demanda tem sido maior do que as vagas ofertadas. Ademais, foi destacado que é necessário mais diálogo entre os setores, com a finalidade de construir maior interação entre as políticas, a fim de evitar que cada um fique dentro da sua bolha. Assim, todas as questões pontuadas são de suma importância e servem como parâmetro para que a gestão municipal possa pensar estratégias de melhoria dessas políticas e de seu fortalecimento a partir da articulação intersetorial.

Desta forma, com o intuito de garantir o funcionamento integrado das políticas públicas, ficou evidente a partir da discussão proposta neste trabalho de pesquisa que é necessário que a gestão municipal avance e amplie a compreensão de que não se consegue responder problemas sociais complexos de forma setorializada e fragmentada. Neste contexto, construir estratégias para romper as práticas setorializadas requer um movimento conjunto dos atores sociais, entre profissionais e usuários.

Além disso, foi possível entender a urgência e importância do trabalho articulado envolvendo profissionais, usuários e instituições públicas. Para isso, é preciso considerar e respeitar a diversidade de saberes e atribuições envolvendo cada política, com a finalidade de avançar na construção e no fortalecimento da interlocução efetiva da rede de serviços tendo como referência as unidades territoriais da assistência, cujas ações tenham como parâmetro a articulação intersetorial. Para tanto é preciso aprimoramento profissional, valorização das equipes, escuta sensível, diálogo respeitoso, diversidade de saberes, ampliação da rede de equipamentos, ampliação das equipes e participação social ativa dos atores sociais na construção e fortalecimento da assistência social na perspectiva de política pública, que precisa ser implantada tendo a intersetorialidade como estratégia fundante no processo de garantia de direitos de forma integral.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do que foi proposto e sistematizado no que diz respeito ao debate, análise e compreensão da temática da intersectorialidade, assistência social e dos dilemas para sua implementação no âmbito do SUAS, foi possível, com base no aprofundamento do referencial bibliográfico, documental e coleta do material *in locus*, observar que o reconhecimento formal da política de assistência social no Brasil encontra-se marcado pelas características históricas de nossa formação social, econômica, política e cultural.

Assim, apesar dos avanços possíveis e significativos com a C.F. de 1988, com a criação da seguridade social, estabelecendo que a assistência trata-se de um direito de todo cidadão que dela precisar acessar e do dever do Estado e da sociedade em garantir suas ações, constatou-se que a luta pela ampliação e fortalecimento desta modalidade de política permanece em aberto, primordialmente diante do recrudescimento das desigualdades sociais e da fragilidade das demais políticas públicas, seja pelo sucateamento de investimentos nas políticas que formam a seguridade social ou pela mercantilização das políticas, especialmente para a saúde e educação, dentre outras. Essas questões são causadoras de preocupações, dado o impacto negativo causado no que tange à garantia e acesso aos direitos sociais.

Desta forma, diante do avanço das expressões da questão social, cada vez mais tem-se requerido da assistência social ações que estão para além do seu escopo de cobertura, já que se referem a problemas sociais complexos que têm exigido cada vez mais a articulação intersectorial entre os diferentes setores de políticas públicas e atores sociais.

Ainda neste cenário, evidenciou-se, a partir do referencial bibliográfico e dos resultados obtidos com a pesquisa de campo, que a assistência social tem sido a principal política de enfrentamento das múltiplas expressões da questão social: desemprego, falta de acesso a bens e serviços públicos, pobreza, extrema pobreza, violência, fome, dentre outros. Na contramão de uma cobertura mais ampla, os serviços socioassistenciais têm sido implementados por estratégia dos PTR, tendo como foco a pobreza e a extrema pobreza.

Ainda, por meio do aporte teórico, avançou-se na construção de uma reflexão crítica acerca do reconhecimento da política social na agenda do Estado, apontando os diversos aspectos que envolvem tal reconhecimento, a exemplo da luta de classe e das contradições inerentes a esse processo, bem como a sua conformação na sociedade capitalista. Além disso, debruçou-se acerca das diferenças entre as políticas de Estado e as de natureza governamental, primordialmente no que tange ao desenho organizacional e amplitude do grau de cobertura, evidenciando a relevância de ambas as políticas no processo de garantia de direitos, sinalizando que o processo de reconhecimento e fortalecimento encontram-se intrinsecamente vinculados à capacidade de organização e mobilização política da classe trabalhadora perante o Estado e as diversas gestões de governo.

Acerca da assistência social, averiguou-se, com base no debate proposto, que muitas conquistas foram possíveis dentro do seu processo de reconhecimento pelo Estado, especialmente a partir dos marcos regulatórios (C.F./1988, LOAS, PNAS e SUAS). Cabe ressaltar, entretanto, que muitas frentes ainda permanecem abertas e que têm demandado esforço coletivo, por meio de ações de caráter pedagógico, como a própria construção do entendimento por parte da sociedade e de quem acessa os serviços ofertados de que trata-se uma política pública reclamável, não devendo esta relacionar-se a ações de natureza político-partidária, muito menos ser concebida como benesse por quem a acessa.

Neste sentido, constatou-se que a estruturação da assistência tem exigido cada vez mais participação efetiva dos atores sociais, com o intuito de fortalecer e ampliar essa modalidade de política pública. Ademais, conforme frisado, destaca-se que esse processo tem se dado num contexto de avanço do capitalismo e dos seus efeitos perversos relacionados à expansão da doutrina neoliberal, especificamente no Brasil a partir dos anos de 1990, em que visivelmente as políticas de saúde, previdência e assistência recém-instituídas com a C.F. de 1988 vêm passando por um longo processo de desmantelamento e deslegitimação frente à sociedade (MOTA, 2010).

No que diz respeito à reflexão acerca das dimensões da pobreza e da extrema pobreza, observou-se por meio dos dados apresentados o recrudescimento de ambas no contexto brasileiro, especialmente no período referente ao início e auge da pandemia da Covid-19 (2020 – 2021). No decorrer da discussão, mostrou-se que as desigualdades sociais no Brasil são de natureza estrutural. Suas raízes aparecem na concentração histórica de renda por parte das elites e na fragilidade do sistema de proteção social diante da ausência de um modelo de Estado de Bem-Estar Social que nunca existiu efetivamente no país, dentre outras questões, que corroboram o entendimento e configuram a pobreza e seus desdobramentos como de natureza multinacional.

Ao abordar a realidade pesquisada, obteve-se a confirmação de que trata-se de um município historicamente marcado pela concentração de renda por meio dos grandes latifúndios, com destaque para os ciclos gloriosos vivenciados no período da monocultura da cana de açúcar e, com as crises destes, pela entrada das atividades petrolíferas.

Com a entrada nesse novo ciclo econômico, Campos dos Goytacazes tornou-se uma cidade ainda mais rica, com uma arrecadação exorbitante, conforme já ressaltado. Contrapondo tal constatação, as informações acerca das desigualdades sociais na realidade empírica é algo preocupante, já que os dados referentes às famílias e indivíduos em situação de pobreza e extrema pobreza cadastrados no CadÚnico são alarmantes. Trata-se de pessoas beneficiadas pelas ações de transferência de renda da esfera federal, a exemplo do PBF e das ações municipais, como o programa “Mãe Coruja”, com a distribuição de kits maternidades; o programa “Cartão Goytacaz”, também com transferência de renda municipal; e a reativação do restaurante popular, ofertando alimentação para a população de baixa renda. Estas ações são de suma importância, já que têm buscado mitigar os impactos da pobreza, da extrema pobreza e da fome nesta realidade.

Embora essas ações sejam extremamente importantes, primordialmente num cenário de insegurança e avanço das desigualdades sociais, é salutar avançar na ampliação de políticas públicas de natureza mais ampla e que tenham em seu desenho organizacional a previsão de retirada dessas famílias e

indivíduos da situação inicial, sendo aqui mencionadas as ações de médio e longo prazo e que não estejam vinculadas a determinadas gestões de governo. É necessário avançar numa rede de políticas públicas que seja articulada intersetorialmente de maneira robusta, envolvendo a assistência social, os atores sociais e a população usuária por meio da qualificação profissional, possibilitando o acesso ao trabalho e renda, caso contrário o município estará fadado a reproduzir uma prática comum na assistência social, que é secar gelo. Conforme frisado, essas ações são de extrema relevância, contudo elas não têm sido suficientes para retirar essas pessoas das condições em que se encontram, sendo preciso investimento robusto em políticas públicas para fortalecer as políticas existentes, bem como ampliá-las para além dos PTF, buscando de maneira estratégica a articulação intersetorial em diferentes modalidades de políticas. Se isso não for feito, continuar-se-á a conviver com uma cidade rica e uma população empobrecida.

Diante de todo o exposto, no que concerne ao debate da articulação intersetorial, repisa-se aqui o entendimento trazido no decorrer deste trabalho de que intersectorialidade não tem a finalidade de sobrepor as ações que são direcionadas a cada setor de política pública, muito menos minar seus potenciais dentro do seu escopo de atuação e abrangência, mas, sim, uni-los para responder a problemas sociais complexos. O intuito é buscar romper a atuação dos setores de forma individual, segmentada no que tange aos atendimentos das necessidades da população usuária, o que tem impactado negativamente na garantia efetiva dos direitos sociais.

No tocante às entrevistas com os(as) coordenadores(as), foi possível avançar na compreensão do processo de implementação da articulação intersetorial no âmbito dos territórios de referência da assistência social no município, sendo ressaltado pelos(as) interlocutores(as) da pesquisa que a intersectorialidade é fundamental para o processo de garantia efetiva dos direitos sociais. Além disso, frisou-se que no âmbito desses territórios têm-se encontrado muitas dificuldades de fazer acontecer essa intersectorialidade, por questões na estrutura atual da rede, como recursos humanos, financeiros e materiais, carro, telefone, equipe reduzida, entre outras.

Também foi destacado que, para a articulação intersetorial acontecer efetivamente, faz-se necessário o entendimento por parte dos coordenadores(as) gestores(as) de que o desdobramento de suas ações deve começar numa estrutura de gestão mais ampla e, conseqüentemente, seus desdobramentos virão para uma gestão estadual ou municipal.

Acerca da interlocução da assistência social com outras políticas municipais, foi destacado que atualmente esta tem se dado de maneira frágil, já que não garante os direitos da população usuária numa perspectiva mais ampla. Como exemplos, foram mencionadas as dificuldades encontradas na atenção básica no âmbito do SUAS, a falta de vagas na educação, a fragilidade da política de habitação, a precariedade do transporte e a distância dos equipamentos, o que muitas vezes dificulta o acesso aos direitos por parte das famílias e indivíduos que buscam acessar a rede de serviços municipal.

Assim, apesar do reconhecimento e da relevância das ações assistenciais se darem numa perspectiva de articulação intersetorial, chamou bastante atenção a compreensão muitas vezes ainda utópica da intersetorialidade, como se ela fosse possível apenas no mundo das ideias, e que caso viesse a ser plenamente materializada seria a solução para grande parte dos problemas sociais e das suas complexidades.

Quanto aos instrumentos de avaliação e monitoramento, estes elencam-se como requisitos essenciais para o aprimoramento da gestão municipal da assistência. Nesse sentido, os(as) três interlocutores(as) compreendem que a avaliação e o monitoramento são fundamentais e que servem como subsídios para que se possa identificar as maiores vulnerabilidades nos territórios de referência dos equipamentos. Ademais, frisou-se que é necessário que a equipe técnica compreenda esses dados de uma forma mais aprofundada, pois, muitas vezes, a rotina de trabalho não dá espaço para momentos de reflexão e trocas entre as equipes, o que fragiliza ainda mais o trabalho.

Já com base nas entrevistas realizadas com a equipe técnica, denominados na pesquisa de T1, T2, T3, T4, T5 e T6, extraíram-se algumas considerações, em que os(as) interlocutores(as) demonstraram em suas

respostas um entendimento claro do que seria uma gestão intersetorial no âmbito das políticas sociais, especialmente da política de assistência social.

Ademais, a partir das falas foi possível identificar a existência de duas redes em funcionamento no município em questão: a primeira, que trata da rede reconhecida nos marcos legais da assistência, e a segunda, denominada neste trabalho de “rede paralela e/ou informal”, que é formada pelas equipes técnicas diante da desarticulação da rede socioassistencial. Assim, para que esta segunda rede funcione é preciso que haja a articulação via “jeitinho”, fato este que tem impactado negativamente no processo de fortalecimento da rede formal, já que o acesso aos direitos está condicionado a essa rede informal e sua capacidade de articulação entre os pares, não garantindo de maneira efetiva os direitos conforme previstos legalmente. Tal fato chama atenção e corrobora o entendimento da discricionariedade trabalhado por Lipsky (2019), ao buscar compreender a interferência que os “burocratas de nível de rua” exercem no processo de execução das políticas públicas e do atendimento aos usuários dos serviços públicos.

Ainda acerca da implementação das ações, foi ressaltado pelos(as) interlocutores(as) da pesquisa o problema da fragmentação, que se dá em grande parte pela falta de estruturação da rede, pela interrupção dos contratos de trabalhos e pelas inseguranças a que as equipes técnicas estão expostas. Na hora de efetivar e garantir plenamente os direitos, isso não acontece. Portanto, a intersetorialidade ainda está muito distante de acontecer como deveria dentro da rede socioassistencial.

Ao abordar a referência e contrarreferência entre CRAS e CREAS, as percepções apresentadas são de que não se consegue realizar essas ações entre os equipamentos da assistência social de forma plena, porém os seis interlocutores(as) falaram que a situação está caminhando melhor que nos anos anteriores.

Já no que concerne à construção da ruptura da setorialização e de uma gestão pela via da articulação intersetorial, evidenciou-se algumas informações importantes, como é o caso das mudanças de gestão, sinalizando que é preciso ter um protocolo para que as equipes consigam minimamente manter a

construção dessa gestão intersetorial. Também foi sinalizada a necessidade de capacitação permanente das equipes, valorização destas e maior estruturação da rede de equipamentos. Sinalizou-se, ainda, que é necessário existir a troca de forma efetiva com outros setores das políticas sociais, para que possam conhecer mais o trabalho desenvolvido na assistência social, qual a atribuição da política, o que cabe e o que não cabe no que tange aos atendimentos, e isso passa pela via do diálogo. Ademais, apontaram que essa intersetorialidade precisa ser falada, discutida, refletida, colocada em prática, pois ainda encontra-se muito solta na gestão municipal do SUAS.

Outras informações relevantes chamaram a atenção, como por exemplo a frágil capacidade da política de assistência de responder às demandas apresentadas pelos usuários, sendo este considerado um dos maiores desafios colocados à gestão municipal na atualidade. Isso significa que, na prática, a oferta de serviços fica muito distante do quantitativo que é demandado pela população, sendo este fato agravado com o advento da pandemia da Covid-19, em que se observou o adensamento de questões já existentes e de muitas outras.

A intersetorialidade encontra-se disposta e clara no SUAS, assim como este em seu desenho organizacional já está posto, necessitando de fato que os entes federados envolvidos coloquem-no para funcionar, pois em seu corpo teórico trata-se de um dos documentos mais bem elaborados. Referenciado no Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS precisa ganhar materialidade e cumprir as funções propostas na PNAS nos territórios de sua abrangência.

Nesse sentido, as entrevistas permitiram averiguar aspectos relevantes e que tem interferido no não funcionamento de uma gestão intersetorial em âmbito municipal, como a forma momentânea e/ou imediatista como são tratadas as políticas sociais, especialmente, a assistência social, atrelada muitas vezes às gestões político-partidárias, não sendo prevista a continuidade de suas ações em caso de término de determinada gestão de governo.

A rotatividade das equipes, por meio de trocas constantes dos profissionais que integram as equipes técnicas, foi algo que saltou aos olhos, principalmente com as entrevistas realizadas com os integrantes dessas

equipes, fato este que historicamente tem impactado na construção de uma rede de política pública em âmbito municipal fortalecida nos moldes da articulação intersetorial, interferindo no resultado das ações no decorrer do seu processo de execução e na construção de vínculos entre profissionais e usuários, já que a qualquer momento estes poderão ser rompidos. O convívio diário dos profissionais com a desvalorização da sua força de trabalho também se apresenta nesse cenário como algo preocupante, já que grande parte da equipe está na condição de trabalhadores temporários, convivendo diariamente com as inseguranças advindas dessa modalidade de contrato, conforme constatado nas entrevistas.

Foi sinalizada, ainda, a questão da rede, já que a mesma não tem conseguido responder às demandas da população usuária frente ao aprofundamento das desigualdades sociais no município. Destaque também para a fragilidade do diálogo entre as equipes, que se dá no âmbito dos equipamentos da assistência e se desdobra na rede de políticas no município, como, por exemplo, a dificuldade de diálogo com a saúde, com a educação, com a previdência, com a habitação, entre outros, o que tem corroborado para uma gestão setorializada dos serviços no âmbito da rede socioassistencial.

Assim, perante o que fora sistematizado ao longo deste trabalho, é possível afirmar que cada vez mais existe uma tendência de implantar e implementar as políticas sociais a partir de modelos de gestões segmentadas e/ou setorializadas, no caso da assistência por meio dos chamados kits contra a pobreza e a extrema pobreza. Neste contexto, destaca-se o quanto tal estratégia tem sido prejudicial à garantia dos direitos sociais em sua integralidade, corroborando o entendimento colocado na hipótese deste trabalho. Quanto à articulação intersetorial, apesar do reconhecimento e do entendimento de que a intersetorialidade é uma possibilidade viável para uma nova conformação entre Estado, governos, políticas sociais e atores sociais, depreendeu-se com a pesquisa de campo junto aos interlocutores(as) da pesquisa que a intersetorialidade tem aparecido no âmbito da gestão das políticas sociais, em especial da rede socioassistencial, muito mais como algo recomendativo do que prático.

Ainda que a literatura aponte e reconheça a articulação intersetorial como instrumento fundamental na agenda das políticas sociais, os achados da pesquisa apontaram para um cenário em que a intersetorialidade ainda aparece como uma estratégia distante de ser plenamente efetivada na realidade estudada, primordialmente em curto e médio prazo, já que sua materialização depende de uma mudança na cultura organizacional burocrática, por meio do diálogo respeitoso entre as diferentes instâncias governamentais e atores sociais (profissionais e usuários) envolvidos nesse processo. Caso contrário, nos moldes em que as gestões das políticas públicas estão sendo propostas, não será possível vislumbrar o fim da setorialização.

Fato é que a política de assistência não é um setor isolado das demais modalidades de políticas públicas e não deve ser tratado dessa forma, mas a maneira como está sendo implementada aponta para esse viés, especialmente com o fortalecimento das ações por meio dos chamados kits de combate à pobreza e extrema pobreza, como se estes fossem solucionar problemas que são de ordem estrutural. Tal opção de gestão tem evidenciado cada vez mais a reedição do conservadorismo no âmbito da gestão da assistência, sob a alegação de garantir direitos. Tem-se observado frequentemente a culpabilização e responsabilização das famílias e indivíduos à condição de violação de direitos e de vulnerabilidades em que se encontram, sendo exaltada muitas vezes a necessidade da autogestão dos problemas sociais por parte dessas famílias e indivíduos.

Contudo, é de extrema necessidade debruçar-se acerca do debate coletivo da articulação intersetorial, entendendo-a não apenas como estratégia recomendativa na gestão das políticas sociais, mas como um caminho possível de ser construído de maneira coletiva, por meio do diálogo e respeito aos diversos saberes e competências de cada setor. Complementar a isso, é fundamental maior investimento e ampliação das políticas públicas, pois os resultados desta pesquisa evidenciaram a fragilidade do sistema de proteção social no Brasil numa realidade que é historicamente marcada pela desigualdade social, econômica, política e cultural.

Portanto, depreende-se que o acesso efetivo aos direitos sociais e a garantia de serem atendidos a partir da compreensão da dignidade humana, corroborada pela C.F. de 1988, ainda precisa percorrer no Brasil uma longa trajetória, pois as ações de proteção social têm sido materializadas de maneira demasiadamente tímida e com fragilidade de articulação entre os diferentes setores. Ainda, nesse contexto, entende-se que a defesa da articulação intersetorial é fundamental, compreendendo-a como resultado do fortalecimento da rede de políticas públicas.

Por fim, reafirma-se o entendimento de que este debate permanece inconcluso, até porque este trabalho não teve essa intencionalidade, já que buscou, a partir do debate teórico e da pesquisa de campo, contribuir para o aprofundamento e amadurecimento teórico acerca da temática e da realidade estudada, com a finalidade de cumprir os objetivos propostos e, além disso, colaborar com estudos e resultados que possam viabilizar aos gestores, profissionais e pesquisadores um melhor entendimento e compreensão acerca da temática, com o intuito de aprimorar a gestão municipal da assistência social, bem como subsidiar os profissionais a pensar estratégias de organização e de implementação das ações no âmbito da assistência, considerando a articulação intersetorial não como algo recomendativo, mas como sendo plenamente possível de ser efetivado nos territórios de referência desta política pública, especialmente a partir do diálogo respeitoso e das trocas de saberes.

O estudo em tela teve como intuito combater as desigualdades sociais e seu aprofundamento, bem como fomentar ações que venham a contribuir para a construção de uma ordem societária mais justa e livre das injustiças, corroborando, desta forma, para o fortalecimento de uma política pública de Estado, que é a Política Nacional de Assistência Social.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio Henrique. Política social e combate à pobreza: a teoria da prática. In: ABRANCHES, Sérgio Henrique, SANTOS, Wanderley Guilherme dos, COIMBRA, Marcos Antônio. **Política social e combate à pobreza**. 3.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.

ALMEIDA, Érica Terezinha Vieira. A pandemia em contexto de vulnerabilidade socioeconômica: algumas considerações sobre Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil. *VÉRTICES*, Campos dos Goytacazes/RJ, v.23, n.1, p. 325-350, 2021. Disponível em: <https://essentiaeditora.iff.edu.br/index.php/vertices/article/view/15871>>. Acesso em ago. de 2021.

ANDRADE, Luiz Odorico Monteiro de. **A Saúde e o dilema da intersectorialidade**. São Paulo: Hucitec, 2006.
BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social**, n. 8.742, de 7 de setembro de 1993.

BRASIL. Diversidade no Cadastro Único. Respeitar e Incluir. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004 e Norma Operacional Básica – NOB-SUAS. Brasília: nov. 2005b.

BRASIL. Lei 12.435 de 6 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742 que dispõe sobre a organização da Assistência Social. 2011.

BRASIL. Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – 1. ed. – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf>. Acesso em: mai. de 2023.

Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação Curso de capacitação : trabalho social em programas de habitação de interesse social / Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação . – 2. ed. Brasília: MCidades/SNH ; [Florianópolis] : NUTE/UFSC, 2014. Disponível em: <https://cidades.nute.ufsc.br/downloads/MCidades_bookweb.pdf>. Acesso em: mai. de 2023.

BARROS, Ricardo Paes de; Ricardo Henriques; Rosane Mendonça. DESIGUALDADE E POBREZA NO BRASIL: retrato de uma estabilidade inaceitável. RBCS Vol. 15 no 42 fevereiro/2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n42/1741.pdf>. Acesso dez. de 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

BEHRING, Elaine Rossetti. Balanço Crítico do SUAS e o Trabalho do/a Assistente Social. *In*: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Seminário Nacional O trabalho do/a Assistente Social no SUAS. Brasília (DF), 2011. p. 84-95.

BEHRING, Elaine Rossetti. Notas para um Balanço Crítico do SUAS: a título de Prefácio. Revista Em Foco, Rio de Janeiro: Conselho Federal de Serviço Social, n. 5, 2009.

BEZERRA, Marcos Otavio. BOURDIEU, PIERRE. **SOBRE O ESTADO**. SÃO PAULO: COMPANHIA DAS LETRAS, 2014. Rev. hist. (São Paulo), n. 173, p. 487-495, jul.-dez., 2015. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rh/a/LVQQjcYvybfjTrCbt7yXmSc/?lang=pt#>>. Acesso em: mai. de 2022.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine Rossetti. Assistência Social na pandemia da covid-19: proteção para quem? Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 140, p. 66-83, jan./abr. 2021. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/Wbf86mT4vwX6HvnSyRy3kkD/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: out. de 2022.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. planejamento e políticas públicas | ppp | n. 35 | jul./dez. 2010. Disponível em:

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3992/5/PPP_n35_Intersectorialidad e.pdf. Acesso em nov. de 2022.

BRONZO, Carla. Intersectorialidade, Vulnerabilidade, Desigualdade: quando a integração é necessária para a proteção social ser suficiente. *In: A intersectorialidade e seus desafios*. Roberta Carvalho Romagnoli (Org.) – Curitiba: CRV, 2018, 268 p.

CAMPOS, Naara de Lima; FERRAZ, Jeane. Assistência social, Crise e Contrarreformas: inflexões entre o novo e o velho. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 20, n. 39, p. 11-26, jan./jun. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/28653-Texto%20do%20artigo-90286-1-1020200626.pdf>. Acesso em out. de 2020.

CARVALHO, Ailton Mota de. SILVA, Roberto Cezar Rosendo Saraiva da. Formação econômica da Região Norte Fluminense. *In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA NETO, Romeu e (orgs.). Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC editora, 2004.

CASTEL. Robert. **A insegurança social: o que é ser protegido?** São Paulo, Vozes, 2005.

CASTEL. Robert. **As Metamorfoses da Questão Social**. 8. ed. Petrópolis: Vozes; 2009.

CASTEL, Robert. **El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo**. 1 ed. Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica, 2010.

COHN, Amélia. A Questão Social no Brasil: a difícil construção da cidadania. *In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). Viagem incompleta: a experiência brasileira (1500-2000): a grande transação*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2000.

CORDEIRO, Fernanda. Azeredo; BERNARDO, Alessandra Nascimento; VILELA, Mericelly Bastos; GARCIA, Chiarely Viana dos Santos. DIAGNÓSTICO SOCIOTERRITORIAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES: SMDHS, 2021a. Acesso em: out. de 2021.

CORRÊA, Roberto Lobato. 2011. Sobre os agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. *In: CARLOS, A. F. A. et. al. (orgs.). A produção do*

espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios. São Paulo: Contexto, 2011.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A saúde no contexto da crise contemporânea do capital: o banco mundial e as tendências da contrarreforma na política de saúde 10 Anais do 16º Congresso Brasileiro de Assistentes Sociais brasileiros. Temporalis, Brasília, v. 13, p. 11-38, 2007. Disponível em: Acesso em mar. de 2021.

COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita; SILVA, Maria Ozanira da Silva; RAICHELIS, Raquel. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento.** São Paulo: Cortez, 2012.

CRESPO, Antônio Pedro Albernaz; GUROVITZ, Elaine. A POBREZA COMO UM FENÔMENO MULTIDIMENSIONAL. RAE- eletrônica - vol. 1 · nº 1 · jul-dez/2002. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/raeel/v1n2/v1n2a03>>. Acesso em nov. de 2022.

CRUZ, José Luis Vianna da. Emprego, crescimento e desenvolvimento econômico: notas sobre um caso regional. Boletim Técnico do Senac, Rio de Janeiro, v. 29. n. 1. p. 29-39, jan/abr. 2003.

CRUZ, José Luis Vianna da Os desafios na região do petróleo: in: CRUZ, J. L.V. et al (org.). **Brasil, desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional.** Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2005. P. 49-104.

CRUZ, José Luiz. CRISE DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO E O COMPROMETIMENTO DO FUTURO: O caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ. Boletim Petróleo, Royalties e Região - Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XIII, nº 51 – Março / 2016. Acesso em: out. de 2021.

DEMO, Pedro. **Educação pelo avesso** – assistência como direito e como problema. Cortez, São Paulo, 2000.

DIEESE. **Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócioeconômicos.** PEC 6/2019: como ficou a Previdência depois da aprovação da reforma no Senado Federal. Brasília (DF), nov. 2019. (Nota Técnica n. 214). FERNANDES, Florestan. [1975] A Revolução Burguesa no Brasil. São Paulo: Globo, 2005.

ENGELS, Friedrich. A origem da família, da propriedade privada e do Estado. In: COTRIM, G; FERNANDES, M. *Fundamentos da Sociologia*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

FERNANDES, Florestan. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

FILHO, Rodrigo de Souza. ESTADO, BUROCRACIA E PATRIMONIALISMO NO DESENVOLVIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA; 2006; Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://livros01.livrosgratis.com.br/cp019574.pdf>. Acesso em jun. de 2022.

FLEURY, Sonia. Capitalismo, democracia, cidadania – contradições e insurgências. SAÚDE DEBATE, RIO DE JANEIRO, V. 42, N. ESPECIAL 3, P. 108-124, NOVEMBRO 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v42nspe3/0103-1104-sdeb-42-spe03-0108.pdf>>. Acesso em jul. de 2021.

FONSECA, Ana; VIANA, Ana Luiza d'Ávila. Política social, Intersetorialidade e Desenvolvimento. (p. 57-75) In: **A intersectorialidade na agenda das políticas sociais**. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

GOMES, Helder; NAKATANI, Paulo. A natureza e as contradições da crise capitalista. In: GOMES, Helder (ed.). **Especulação e lucros fictícios: formas parasitárias da acumulação contemporânea**. São Paulo: Outras Expressões, p. 247-276, 2015.

GOMES, Marcos Antônio Silvestre (coord). Diagnóstico Socioeconômico e Análise da Produção Histórica da Favela da Margem da Linha, Campos dos Goytacazes – RJ. Relatório Final apresentado à PROEX – Pró-Reitoria de Extensão – da Universidade Federal Fluminense, como produto final do projeto inscrito no SIGProj sob o nº: 131098.427.123914.01112012. UFF: Campos dos Goytacazes, 2013.

GRANEMANN, Sara. Necessidades da Acumulação Capitalista. Revista Inscrita, Ano VI, nº IX, p.29-32, 2004.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: edições Loyola, 2008.

HARVEY, David. **O “novo imperialismo”**: acumulação por desapossamento – parte II (David Harvey) Disponível em: <
http://www.pucsp.br/neils/downloads/v15_16_david_harvey.pdf >. Acesso em:
jan. de 2021.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. ESTADO E POLÍTICAS (PÚBLICAS) SOCIAIS. Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001. Disponível em: <
<https://www.scielo.br/j/ccedes/a/pqNtQNWnT6B98Lgjpc5YsHq/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: Jun. 2023.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Síntese de Indicadores Sociais (SIS), 2018. Disponível em:<<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23298-sintese-de-indicadores-sociais-indicadores-apon-tam-aumento-da-pobreza-entre-2016-e-2017>>. Acesso em fev. de 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Cidades e Estado. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>. Acesso em: jun. de 2023.

IAMAMOTO, Marilda Villela. A formação acadêmico-profissional no Serviço Social brasileiro. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/t7jmcDg9vPQG3bhmz3WTPCs/?lang=pt&format=pdf>. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 120, p. 609-639, out./dez. 2014. Acesso em ago. de 2021.

IASI, Mauro. Cinco teses acerca da formação social brasileira. In: GRANEMANN, S. (org). **Teoria Social, Formação Social e Serviço Social, 2018**. (Coleção Carlos Nelson Coutinho, v.IV).

INOJOSA, Rose Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos**: desenvolvimento social com intersetorialidade. Cadernos Fundap, São Paulo, n. 22, 2001, p. 102-110.

JULIANO, Dayana Christina Ramos de Sousa. **O genocídio da juventude negra brasileira**: luta pelo direito à vida e o Serviço Social. *REVISTA EM PAUTA*, RJ, 2º Sem/2020, n. 46, v. 18, p. 148 - 161.

LATOUCHE, Serge. **A Ocidentalização do Mundo**: ensaio sobre a significação, o alcance e os limites da uniformização planetária. Petrópolis/RJ: Vozes, 1994.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Articulações entre o serviço público e o cidadão. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10, 2005, Santiago. Anais eletrônicos. Santiago, Chile Disponível em: < [http://www.otics.org/rio/subpav/promocao-da-saude/cpai/CPAI%20-%20Leituras %20interessantes/articulacoes-entre-o-servico-publico-e-o-cidadao/view](http://www.otics.org/rio/subpav/promocao-da-saude/cpai/CPAI%20-%20Leituras%20interessantes/articulacoes-entre-o-servico-publico-e-o-cidadao/view) >. Acesso em: jan. de 2023.

LIPSKY, Michael Burocracia de nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos / Michael Lipsky; tradutor, Arthur Eduardo Moura da Cunha -- Brasília: Enap, 2019.

MARINI, Ruy M. Dialética da Dependência [1973]. In: TRASPADINI, R. e STEDILE, J.P. (orgs.). Ruy Mauro Marini. **Vida e Obra**. 2. ed. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. O manifesto do partido comunista. São Paulo: Cortez, 1998.

MAURIEL, Ana Paula. Capitalismo dependente e assistência social no Brasil no século XXI. Anais do 8º Encontro Internacional de Política Social e 15º Encontro Nacional de Política Social ISSN 2175-098X – 2020. Disponível em: [file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/33197-Texto%20do%20artigo-98934-1-1020201113%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/33197-Texto%20do%20artigo-98934-1-1020201113%20(1).pdf). Acesso em dez. de 2022.

MAURIEL, Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/04.pdf>. Acesso em dez. de 2022.

MAURIEL , Ana Paula Ornellas. Pobreza, seguridade e assistência social: desafios da política social brasileira. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/04.pdf>. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 173-180 jul./dez. 2010. Acesso em mai. de 2022.

MENDES, Eugênio Vilaça. Uma agenda para a saúde. São Paulo, Hucitec, 1996.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais**. Revista Pensar BH – Política Social, Belo Horizonte, Maio-Julho/2002.

MESTRINER, Maria Luiza. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Da Seguridade Social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. R. Katál., Florianópolis, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rk/v14n1/v14n1a05.pdf>>. Acesso em mar. de 2020.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Política social e intersectorialidade: consensos teóricos e desafios práticos. *Revista SER Social*. Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan/ jun. 2009. Disponível em: <http://www.periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/viewFile/1023/683>. Acesso em: jul. de 2020.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. Intersetorialidade e Políticas Sociais: um diálogo com a literatura atual. (p. 41-54). *In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. POLÍTICAS SOCIAIS E O DEBATE EMERGENTE SOBRE A INTERSETORIALIDADE. Seminário Nacional de Serviço Social, Trabalho e Política Social – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis/SC – outubro de 2015. Disponível em: https://seminarioservicosocial.paginas.ufsc.br/files/2017/05/Eixo_3_221.pdf. Acesso em fev. de 2022.

MONTAÑO, Carlos. Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento. *Serv. Soc. Soc.*, São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/ssoc/n110/a04n110.pdf>>. Acesso em set. de 2021.

MOTA, Ana Elizabete Simões da. (Org). **O Mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2010.

MOTA, Ana Elizabete Simões da. **Cultura da Crise e Seguridade Social**: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90. 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

MOTA, Ana Elizabete. Serviço Social e Seguridade Social: uma agenda recorrente e desafiante. REVISTA Em Pauta Número 20 – 2007. Disponível em: <file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/164-697-1-PB.pdf>. Acesso em fev. de 2023.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e Serviço Social**. São Paulo, Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo. Cinco Notas a Propósito da “Questão Social”. Revista Temporalis, Brasília: ABEPSS, n.3, 2001.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Augusto Neftali Corte de. Neoliberalismo durável: o Consenso de Washington na Onda Rosa Latino-Americana. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 26, nº 1, jan.-abr., 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v26n1/1807-0191-op-26-1-0158.pdf>. Acesso em jan. de 2021.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. DAS POLÍTICAS DE GOVERNO À POLÍTICA DE ESTADO: REFLEXÕES SOBRE A ATUAL AGENDA EDUCACIONAL BRASILEIRA. Educ. Soc., Campinas, v. 32, n. 115, p. 323-337, abr.-jun. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/hMQyS6LdCNDK8tHk8gL3Z6B/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em jun. de 2023.

PIQUERAS, Andrés; DIERCKXSENS, Wim (orgs.). **O Capital frente ao seu declínio**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

PIRES, Luiza Nassif; CARDOSO, Luísa; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de. Gênero e raça em evidência durante a pandemia no Brasil: o impacto do Auxílio Emergencial na pobreza e extrema pobreza. Made Centro de Pesquisa em Macroeconomia das Desigualdades. Nota de Política Econômica 22.04.2021 nº 010. Disponível em: <https://madeusp.com.br/wp-content/uploads/2021/04/NPE-010-VF.pdf>. Acesso em mai. de 2021.

PEREIRA, Potyara A. P. A intersectorialidade das políticas sociais na perspectiva dialética (p. 21-39). *In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

REGO, Walquíria Leão; PINZANI, Alessandro. 2013. **Vozes do Bolsa Família: autonomia, dinheiro e cidadania**. São Paulo: Editora UNESP, 2013.

RIBEIRO, Rafaela Machado. O negro e seu mundo: Vida e trabalho no pós-Abolição em Campos dos Goytacazes (1883-1893). Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Campos dos Goytacazes/RJ. 2012.

RIZEK, Cibele Saliba. Prefácio. *In: CASTEL, Robert. As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário* / Robert Castel; Tradução de Iraci D. Poleti. Ed. Vozes; 6ª ed. Petrópolis, 1998.

SANTOS, Boaventura de Souza. **A Construção Multicultural da Igualdade e da Diferença**. Rio de Janeiro: VII Congresso Brasileiro de Sociologia; 1995.

SANTOS, Milton. **O espaço do cidadão**. São Paulo: Edusp, 2007.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça**: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SCHMIDT, Janaina Albuquerque de Camargo; SILVA, Mossicléia Mendes da. A assistência social na contemporaneidade: uma análise a partir do orçamento público. R. Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 86-94, jan./jun. 2015. Disponível em:
file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/42018-Texto%20do%20Artigo-139611-1-10-20151125.pdf. Acesso em jan. de 2021.

SCHWARTZMAN, Simon. **As causas da pobreza** – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*, 2ª ED. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SENNA, Mônica de Castro Maia; GARCIA, Danielle do Valle. Políticas Sociais e Intersectorialidade: elementos para debate. O Social em Questão - Ano XVII - nº

32 – 2014. Disponível em: < http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_32_SL3_Senna_Gracia_WE B.pdf>. Acesso em: mai. de 2023.

SILVA, José Eduardo Manhães da; HASENCLEVER, Lia. Ciclo do Petróleo e Desenvolvimento Socioeconômico no Município de Campos dos Goytacazes – 1999/2014. *Desenvolvimento em Questão*, vol. 17, núm. 46, 2019. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/journal/752/75258266021/html/>>. Acesso em set. de 2021.

SILVA, Kênia Lara; BELGA, Stephanie Marques Moura Franco. Problematizando a Intersetorialidade: estratégia necessária, sustentável e possível. *In: A intersectorialidade e seus desafios*. Roberta Carvalho Romagnoli (Org.) – Curitiba: CRV, 2018, 268 p.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Pobreza, desigualdade e políticas públicas: caracterizando e problematizando a realidade brasileira. *Rev. Katál. Florianópolis* v. 13 n. 2 p. 155-163 jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/02.pdf>. Acesso em nov. de 2022.

SILVA, Marta Borba. **Assistência Social e seus Usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Cortez, 2014.

SILVA, Mossicleia Mendes. Política de Assistência Social do Brasil: um balanço da modernização da gestão. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 20, n. 39, p. 11-26, jan./jun. 2020. Disponível em: <file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/28486-Texto%20do%20artigo-90254-1-1020200625.pdf>. Acesso em nov. de 2022.

SILVA, Mirian de Freitas da Silva A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES (2009 A 2016) – uma realidade em movimento. Dissertação de Mestrado defendida junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (PPGPS) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, UENF, Brasil, 2017. Disponível em: <<https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2018/05/MIRIAN-DE-FREITAS-DA-SILVA.pdf>>. Acesso em: junho de 2023.

SIMIONATTO, Ivete. Reforma do Estado e Políticas Públicas: implicações para a sociedade civil e para a profissão. Florianópolis: UFSC, 1999. Disponível em: http://www.portalsocial.ufsc.br/crise_estado.pdf. Acesso em: 1 jul. 2016. Acesso em dez. de 2020.

SPOSATI, Aldaíza et al. (orgs). Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras - **Uma Questão em Análise.** 11. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 116, p. 652-674, out./dez. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/sssoc/n116/05.pdf>. Acesso em set. de 2021.

SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da Assistência Social. São Paulo: Cortez, 2008.

SPOSATI, Aldaíza.; BONETTI, Dilsea Adeodata; YAZBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. São Paulo: Cortez, 2010.

STELLET, Gracieli Vargas de Almeida; BORBA, Rafael Corrêa. Campos dos Goytacazes: cidade dos contrastes – um estudo da paradoxal realidade socioeconômica do município fluminense. Disponível em: <
http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2008/docspdf/ABEP2008_1330.pdf>
. Acesso em nov. de 2020.

UGÁ, Vivian Domínguez. **A Questão social como ‘pobreza’:** crítica à conceituação neoliberal. 232 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), 2008.

VALLE, Maria Izabel Marques do. Intersetorialidade e Territorialidade: Novos Enfoques para a Efetividade da Gestão Social. XXXII Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ – 6 a 10 de Setembro de 2008. Disponível em:
http://www.anpad.org.br/diversos/down_zips/38/APS-B817.pdf. Acesso em set. de 2021.

WACQUANT, Loïc . O lugar da prisão na nova administração da pobreza. NOVOS ESTUDOS CEBRAP. Disponível em:
<http://www.scielo.br/pdf/nec/n80/a02n80.pdf>. Acesso: dez. de 2021.

WANDERLEY, Mariangela Belfiore; MARTINELLI, Maria Lúcia; PAZ, Rosângela Dias O. da. Intersetorialidade nas Políticas Públicas. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 137, p. 7-13, jan./abr. 2020. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/sssoc/a/DPfFVvJzjDFYSzB9NWWHv7z/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: mai. de 2023.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes Subalternas e Assistência Social**. 8. Ed. – São Paulo: Cortez, 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Temporalis*, Brasília (DF), ano 20, n. 39, p. 257-266, jan./jun. 2020. Disponível em:
file:///C:/Users/Sistemas/Downloads/31122-Texto%20do%20artigo-90292-1-1020200626.pdf. Acesso em out. de 2020.

YAZBEK, Maria Carmelita. Sistemas de proteção social, intersectorialidade e integração de políticas sociais (p. 77-103). *In: A intersectorialidade na agenda das políticas sociais*. Campinas, SP: Papel Social, 2014.

APÊNDICE I

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais - PPGPS

INFORMAÇÕES REFERENTES À PESQUISA

O trabalho investigativo intitulado “A INTERSETORIALIDADE E OS DILEMAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: reflexões a partir do SUAS no contexto do município de Campos dos Goytacazes/RJ” é parte integrante do Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro -UENF.

A pesquisa em tela justifica-se dada sua relevância ao propor uma compreensão crítica da estruturação da rede socioassistencial no âmbito da gestão municipal a partir das informações coletadas junto aos profissionais da referida rede nos diferentes níveis de proteção, sendo elas: básica, média e alta complexidade, com a finalidade de trazer subsídios para pensar o fortalecimento e o alargamento da articulação intersetorial no processo de execução dos serviços, programas, projetos e benefícios tanto da política de assistência quanto das demais políticas em âmbito municipal.

Considera-se a temática importante e atual na agenda das políticas sociais, primordialmente, da assistência, ao compreender a intersetorialidade como instrumento profícuo no processo de respostas e mitigação das diferentes expressões da questão social no contexto de fragmentação e pulverização das propostas universais das políticas públicas e da incapacidade gerencial demonstrada pelo Estado em responder com eficácia e efetividade à administração das políticas assistenciais setorializadas.

Assim, esta pesquisa propõe a construção de um debate crítico da intersetorialidade no âmbito da assistência social a partir do desenho de gestão contido no SUAS, tendo como base o debate interdisciplinar ao propor um diálogo com as categorias a seguir: a) Política de Assistência Social;

b) Intersetorialidade; c) Questão Social; d) Sistema Único de Assistência Social (Suas) e, e) Contrarreforma neoliberal.

Ressalta-se como objetivo geral analisar e compreender o processo de implantação e implementação das ações intersetoriais na rede socioassistencial no município de Campos dos Goytacazes/RJ a partir da perspectiva do conjunto de agentes municipais — coordenadores(as) e equipe técnica dos equipamentos da política pública de assistência social.

Para realização da coleta de dados, far-se-á uso da técnica de entrevista semiestruturada com um roteiro previamente semiestruturado, posteriormente aplicado com os coordenadores(as) e equipe técnica da rede socioassistencial, proteção social básica, média e de alta complexidade.

Na condição de pesquisadora, eu, MIRIAN DE FREITAS DA SILVA RAMOS, Assistente Social, Registro nº AS 27145, doutoranda no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, sob a orientação do Professor Doutor Geraldo Márcio Timóteo, professor Associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro -UENF, me comprometo a oferecer qualquer esclarecimento tanto no ato da pesquisa quanto posteriormente à sua aplicação, pelos contatos: (22) 998151739 e e-mail: (mirianfreitas23@hotmail.com).

Do consentimento do (a) entrevistado (a)

Por estar devidamente informado (a) e esclarecido (a) de todos os aspectos desta pesquisa, eu, _____, na qualidade de _____, residente no Município de _____, UF _____, concordo em participar desta pesquisa e declaro ter recebido cópia do presente termo de consentimento.

Assinatura do sujeito entrevistado

Assinatura da Pesquisadora

Mirian de Freitas da Silva Ramos

Campos dos Goytacazes, _____ de _____ de 2023.

APÊNDICE II

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais

ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Pesquisa de Doutorado: A INTERSETORIALIDADE E OS DILEMAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: reflexões a partir do SUAS no contexto do município de Campos dos Goytacazes/RJ

IDENTIFICAÇÃO

Nome:
Instituição e/ou órgão atualmente vinculado:
Grau de formação:
Profissão:

EIXO ESTRUTURANTE: SETORIZAÇÃO, INTERSETORIALIDADE E GESTÃO DO SUAS NOS TERRITÓRIOS DE REFERÊNCIA DOS EQUIPAMENTOS PÚBLICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.

Subeixos

1. Setorialização e políticas sociais.
2. Intersetorialidade.
3. Articulação intersetorial e gestão nos territórios de referência da rede socioassistencial.
4. Assistência Social e a Interlocação com outras políticas municipais.
5. Avaliação, Monitoramento e gestão da rede socioassistencial.
6. SUAS e os desafios da gestão municipal na consolidação da articulação intersetorial.

APÊNDICE III

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais

ROTEIRO PARA ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Pesquisa de Mestrado em andamento: A INTERSETORIALIDADE E OS DILEMAS PARA SUA IMPLEMENTAÇÃO NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: reflexões a partir do SUAS no contexto do município de Campos dos Goytacazes/RJ

IDENTIFICAÇÃO

Nome:
Instituição e/ou órgão atualmente vinculado:
Grau de formação:
Profissão:

EIXO ESTRUTURANTE: REDE SOCIOASSISTENCIAL, POLÍTICAS SOCIAIS E ARTICULAÇÃO INTERSETORIAL NO SUAS.

Subeixos

1. Articulação intersetorial.
2. Referência e Contrarreferência na assistência social.
3. Rede socioassistencial, articulação intersetorial e políticas sociais municipais.
4. A construção da ruptura setorial na gestão do SUAS.
5. Demandas da população usuária e rede socioassistencial.
6. Desafios para a articulação intersetorial no âmbito da gestão do SUAS.