

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC – SP

Mauricéia Lígia Neves da Costa Bonfim

A estratégia do trabalho em rede no SUAS/CRAS - Teresina-PI: uma  
experiência em movimento

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

SÃO PAULO

2009

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO  
PUC – SP

Mauricéia Lígia Neves da Costa Bonfim

A estratégia do trabalho em rede no SUAS/CRAS - Teresina-PI: uma  
experiência em movimento

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

Tese apresentada à Banca Examinadora  
como exigência parcial para obtenção do  
título de Doutor em Serviço Social pela  
Pontifícia Universidade Católica de São  
Paulo, sob a orientação da Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria  
Lúcia Carvalho da Silva

SÃO PAULO

2009

Banca Examinadora

---

---

---

---

---

*A todas as mulheres e homens que  
lutam para conquistar seus sonhos.*

Você não sabe o quanto eu caminhei  
Pra chegar até aqui  
Percorri milhões de milhas antes de  
dormir  
Eu não cochilei  
Os mais belos montes escalei  
Nas noites escuras de frio chorei, ei , ei  
A Vida ensina e o tempo traz o tom  
Pra nascer uma canção  
Com a fé do dia-a-dia  
Encontro a solução, encontro a solução  
Quando bate a saudade  
Eu vou pro mar  
Fecho os meus olhos e sinto  
Você chegar, você chegar  
Quero acordar de manhã do te lado  
E Aturar qualquer babado  
Vou ficar apaixonado, no teu seio  
aconchegado  
Ver você dormindo e sorrindo  
É tudo que eu quero pra mim  
Tudo que eu quero pra mim, quero  
Quero acordar de manhã do teu lado  
E aturar qualquer babado  
Vou ficar apaixonado, no teu seio  
aconchegado  
Ver você dormindo , é tão lindo  
É tudo que eu quero pra mim  
Meu caminho só meu pai pode mudar  
Meu caminho só meu pai,  
Meu caminho só meu pai pode mudar  
Meu caminho só meu pai

(Cidade Negra – A Estrada)

## AGRADECIMENTOS

Esse é um momento em que as emoções afloram e pensamos em todas as pessoas que viveram conosco essa trajetória. Chegou o momento de expressar sinceros agradecimentos a muitos e tantos adorados familiares e amigos, tanto aos 'velhos' e queridos, quanto aos que se revelaram ao longo desse tempo.

Bem sei que corro o risco de não dar conta deste 'muitíssimo obrigado' como é merecido, porque será difícil exprimir as energias e impulsos que foram chegando. Contudo, são muitos os familiares e amigos que estiveram todo o tempo ao meu lado em mais uma etapa de minha vida.

Inicialmente agradeço minha mãe, pessoa que sempre foi referência na minha vida, pelo espírito de luta e dedicação aos seus filhos.

Ao meu "pequeno" e "grande" João, filho amado, por tudo que você significa na minha vida, pela compreensão nos momentos de ausência e principalmente por compartilhar comigo essa conquista. Muito Obrigada filho!!

A João Pedro, (*in memoriam*) pelos ensinamentos de coragem e luta.

Aos meus irmãos Egilcéia, Auricéia, Maurilson pelo apoio constante, carinho e afeto e ao meu irmão Eduilson, que além de tudo isso, foi uma luz no meu caminho nos momentos finais desse trabalho.

A minha tia Amaziles, por ter sido a minha estrutura nos momentos mais difíceis dessa trajetória, contudo, de aprendizagem. Muito obrigada Tia!

A minha avó, tios e tias: Alzira, Francisco, Silvana, Zequinha, Elizete, Jesus e Sá Pereira pelo carinho, apoio e incentivo constante.

Aos meus sobrinhos Gabriel, Samuel, Hannah, Felipe e Guilherme por cada dia me ensinarem um pouco mais sobre a importância da inocência.

Aos meus cunhados pela torcida e solidariedade.

À família Bonfim: Sr Luis, D. Elvina, Neide e Wellington, saibam que vocês sempre vão fazer parte da minha história de vida. Obrigada pelo carinho, apoio e consideração.

A Washington Luis por ter sido sempre presente na minha vida e na minha formação profissional. Obrigada por ter me encaminhado para esse projeto de vida. Muito obrigada por tudo!

Aos amigos de sempre: Canindé, Paulinha, Ana Cristina, James, Ronney, Sibenia Gracinha, Veloso, Graça Silva, Taninha e Sâmmia, obrigada pela torcida e energia maravilhosa que vocês me transmitem.

A Aparecida, Nayana, Claudete pelo carinho e as palavras de otimismo.

Aos amigos do Instituto Camillo Filho: Prof<sup>a</sup> Jesus, Danda, Cassandra, Prof<sup>a</sup> Vera, Célio, Kika, Mazé, Marcia, Ana Lúcia, Antonio Cesar, Rossana, Ligia e Juliana pela torcida, carinho e principalmente, apoio nos momentos finais desse trabalho.

Aos amigos da Prefeitura Municipal de Teresina pelo apoio e carinho sempre demonstrado.

Aos amigos de São de Paulo: Cris, Irene, Rossi, Vânia, obrigada por suas amizades.

À Carla, muito obrigada amiga, pelas palavras de carinho e pelos momentos de partilha, saiba que mesmo com a distância você tem um lugar especial no meu coração.

À Márcia, Merege, Tais e André. Agradeço-lhes pela acolhida sempre carinhosa, convívio e aprendizado.

À Ivana e Juliana, obrigada pelo seu profissionalismo que tanto me ajudou a finalizar esse projeto.

Á Delange, Paulo e D. Isabel pelo apoio, as palavras amigas, a acolhida e carinho, principalmente nos momentos finais desse trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP, em especial as professoras Mariângela Belfiore, Maria Lúcia Martinelli e Marta Campos, pelos ensinamentos e acolhida. À Kátia e Vânia, secretárias, pela atenção constante.

Às professoras Aldaísa Sposati e Rosângela Paz pelas valiosas sugestões no momento da qualificação.

À Prefeitura Municipal de Teresina pelo apoio para a realização desse trabalho.

À direção do Instituto Camillo Filho pelo apoio nos momentos finais de elaboração desse trabalho.

Aos meus alunos do Instituto Camillo Filho, pela torcida e carinho.

Aos entrevistados desta pesquisa pela acolhida e solicitude, bem como pelo muito que me ensinaram.

Ao CNPq pelo suporte para concretização desse trabalho.

À Prof<sup>a</sup>. Maria Lúcia Carvalho da Silva, ou carinhosamente “Malú”. Obrigada querida mestra por ter tido a oportunidade de compartilhar dos seus ensinamentos, e



principalmente da sua filosofia de vida. Conhecê-la foi um presente dos anjos. Muito obrigada mesmo!!

E finalmente, não por ser o último, mas por ser o responsável por todos esses agradecimentos. Obrigada a essa energia maravilhosa que nos possibilita enfrentar desafios e ao final dizer que tudo vale a pena. Obrigada meu Deus!!!

## RESUMO

Esta tese tem como objeto de estudo a estratégia do trabalho em rede. Seu objetivo geral é analisar a experiência do trabalho em rede na implantação da Política Municipal de Assistência Social em Teresina-PI, no período de 2005-2008 de modo a efetivar direitos socioassistenciais de indivíduos e famílias em processo de exclusão social, com vista à construção de uma cidadania ativa. Tem os seguintes objetivos específicos: explicitar o desenho de construção do SUAS no município de Teresina; apreender a compreensão sobre trabalho em rede dos atores envolvidos na efetivação da Política de Assistência Social por meio do SUAS e apreender os limites, possibilidades, tensões e perspectivas da estratégia do trabalho em rede na implantação do SUAS no município de Teresina-PI. Partimos da hipótese de que a implantação do trabalho em rede proposta na Política Nacional de Assistência Social por meio do Sistema Único de Assistência Social-SUAS no município de Teresina, através dos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS's, como equipamento que propicia uma nova forma de gestão pública, aprofundando direitos socioassistenciais no território aos seguimentos da população que vive sob risco social, tem se efetivado com limitações, possibilidades e desafios, em um processo em movimento. As referências conceituais trabalhadas foram: descentralização, gestão pública, rede, estratégia do trabalho em rede, Política Pública de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social-SUAS, direitos socioassistenciais e território. Do ponto de vista metodológico trata-se de uma pesquisa qualitativa, compreendendo a coleta de depoimentos de um prefeito, dois gestores, quatro usuários da PMAS, quatro líderes de comunidade, quatro presidentes de entidades não-governamentais representando os quatro primeiros CRAS implantados no município de Teresina-PI. Foram utilizadas as técnicas da observação participante, pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados revelaram que a estratégia do trabalho em rede tem comprovado que este trabalho, embora em estágio inicial de implantação, vem significando uma inovação na gestão da Política Municipal de Assistência Social de Teresina juntamente com o processo de descentralização e intersetorialização. Além disso, na perspectiva do território, vem qualificando o atendimento às necessidades dos usuários e o acesso à informação, contribuindo para o desenvolvimento de uma cidadania ativa de todos os participantes da rede.

**Palavras Chaves:** Descentralização Político-Administrativa, Trabalho em Rede, Política Nacional de Assistência Social, Sistema Único de Assistência Social - SUAS, CRAS.

## ABSTRACT

The main objective of this work is to study the network job strategy. Its general objective is to analyze, during the period of 2005-2008, the network job experience in the Municipal Social Assistance Policy implementation in Teresina-PI, in order to achieve social welfare rights to individuals and families in process of social exclusion, focusing on the construction of an active citizenship. Its specific objectives are: to explain the design of the SUAS construction in Teresina-PI; to get the understanding of the network job for actors involved in the Social Assistance Policy execution through the SUAS; and to get the limits, possibilities, tensions and prospects of the network job strategy in the SUAS implementation in Teresina-PI. Our hypothesis is that the proposed network job implementation in the National Social Assistance Policy through the Single Social Assistance System - SUAS in the Teresina municipality, through the Reference Social Assistance Centers - CRAS, as a tool that provides a new form of public management, bailing social welfare rights for the population segments that live under social risk in the territory, has been affected with limitations, possibilities and challenges, in a movement process. The conceptual references worked were: decentralization, public management, network, network job strategy, Public Social Assistance Policy, Single Social Assistance System, social welfare rights and territory. The methodological approach is a qualitative research, including the collection of testimonials of a mayor, two managers, four users of PMAS, four community leaders and four chairs of non-governmental organizations, representing the first four CRAS implanted in Teresina municipality. We used the techniques of participant observation, and research of reference and documental literature. The results showed that the network job strategy has proven that this work, although in an initial stage of deployment, means an innovation in the management of the Municipal Social Assistance Policy of Teresina within the decentralization and inter-sectionalization processes. Moreover, in the view of the territory, it has been qualifying the meeting of users' needs and the information access, contributing to the development of an active citizenship for all participants of the network.

**Keywords:** Political Administrative Decentralization, Job Network, National Social Assistance Policy, Single Social Assistance System, Reference Social Assistance Centers.

## LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefícios de Prestação Continuada
CHESF	Companhia Hidro Elétrica do São Francisco
CIB	Comissão Intergestora Bipartite
CIT	Comissão Intergestora Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CONGEMAS	Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FONGEMAS	Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
FPM	Fundo de Participação Municipal.
GSUAS	Gerência da Gestão do SUAS
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LBA	Legião Brasileira de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	Ministério de Assistência Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica da Assistência Social
NOB- RH/SUAS	Norma Operacional Básica da Assistência Social de Recursos Humanos
OG	Organização Governamental
ONG	Organização Não-Governamental
PAIF	Programa de Atenção Integral às Famílias
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro

PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PUC-SP	Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
SDU	Superintendência de Desenvolvimento Urbano
SEMCAD	Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente
SEMTAC	Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Comunitária
SEMTAS	Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social
SEMTCAS	Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social
SERSE	Serviço Social do Estado
SERSOM	Serviço Social dos Servidores Municipais
SESI	Serviço Social da Indústria
SINDHOSPI	Sindicato dos Hospitais
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>CAPÍTULO 1 - Reflexões Teóricas sobre a Descentralização e a Estratégia do Trabalho em Rede</b> .....	23
1.1. Considerações Sobre a Descentralização no Brasil.....	23
1.2. A Estratégia do Trabalho em Rede: aspectos conceituais .....	40
<b>CAPÍTULO 2 - Aproximações Históricas da Assistência Social no Brasil e a Criação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS</b> .....	54
2.1. Antecedentes Históricos à Política de Assistência Social .....	54
2.2. O Processo de Configuração da Política Nacional de Assistência Social .....	56
2.3. As Bases Constitutivas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) .....	63
2.3.1. Matricialidade na família.....	63
2.3.2. Descentralização administrativa e a territorialização.....	66
2.3.3. Relação Estado e sociedade civil.....	73
2.3.4. Financiamento.....	75
2.3.5. Controle social.....	76
2.3.6. Política de recursos humanos .....	78
2.3.7. Sistema de informação, monitoramento e avaliação.....	79
2.4. Funções da Assistência Social no SUAS .....	82
<b>CAPÍTULO 3 - Política Municipal de Assistência Social - Teresina-PI</b> .....	92
3.1- Caracterização da Cidade de Teresina.....	92
3.2. Configurações da Política Municipal de Assistência Social .....	99
3.3- Processo de Criação do SUAS em Teresina-PI.....	112
<b>CAPÍTULO 4 A Implantação dos Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e a Estratégia do Trabalho em Rede: uma análise em movimento</b> .....	122
4.1 A Dinâmica da Implantação do CRAS em Teresina.....	122
4.2. Focalizando a Estratégia do Trabalho em Rede nos CRAS em Teresina.....	131
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	145
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	149
<b>ANEXOS</b>	

## INTRODUÇÃO

A temática geral na qual se insere esse estudo faz parte de inquietações que nos acompanham no processo de formação e na nossa trajetória profissional. Nesse processo, ainda no curso de mestrado, ao estudar a importância do trabalho com famílias na assistência social, evidenciamos o poder que as redes primárias desempenham na constituição de alternativas de sobrevivência para a população usuária dessa política, incentivando-nos a aprofundar mais essa discussão.

Na trajetória profissional, como assistente social na Prefeitura Municipal de Teresina-Piauí, ao desenvolver um trabalho no campo da articulação entre sociedade civil e Estado, através da implantação do serviço Rede Teresina Criança Cidadã, tivemos a oportunidade de conviver com os limites e as potencialidades que o trabalho na construção de redes pode fomentar.

No desenvolvimento dessas experiências, refletimos sobre diversos aspectos que dizem respeito ao processo de construção de redes que, segundo Castell (1999, p.54), “é uma nova morfologia social que proporciona uma fonte drástica de reorganização das relações de poder.”

Pautada nessas premissas, e, sobretudo, nas alterações que o contexto social brasileiro tem apresentado, tanto nas formas, como nos valores que influenciam as relações entre homem em sociedade e o Estado, evidenciamos que tais modificações têm provocado o reordenamento dos espaços sociais, influenciando diretamente as relações do poder na vida social.

Nessas transformações processam-se mudanças econômicas e políticas, as quais se refletem na dinâmica do mercado, nos movimentos sociais, na modernização da tecnologia, influenciando o desenho do Estado. Em decorrência desse novo cenário, agravam-se as manifestações da questão social, fazendo surgir novos sujeitos sociais, reconfigurando as relações entre Estado e Sociedade Civil, criando novas demandas e alterando o padrão de ofertas de bens e serviços. Esse cenário político-econômico propiciou a criação de novos espaços de manifestação de interesses da população.

Nesses espaços a população passa a desempenhar funções, que, antes, eram exclusivamente do Estado-o poder agora tem uma conotação difusa. O conceito proposto por Bresser Pereira e Grau (1999) de espaço público não-estatal, denota bem essa realidade. As atividades da sociedade civil que antes ficavam distantes do poder decisório do Estado adquirem outra legitimidade, estabelecendo, assim, uma nova compreensão dos limites do Estado e da própria sociedade.

De certo que esse contexto descrito ainda não faz parte de um universo homogêneo; reconhece-se que, em muitos casos, ainda não ocorreu o rompimento de uma herança histórica marcada pelo reduzido índice de participação e formação de associações, sendo necessário um tempo, para que grupos da sociedade sejam capazes de ampliar consciência dos direitos civis e fortalecer seus direitos políticos, no sentido de construir uma cultura política participativa.

O marco legal dessas mudanças foi a Constituição Federal de 1988 que sob as bases do novo arranjo federativo, retirava os municípios da condição de coadjuvantes e lhes conferia papel central na gestão das Políticas Públicas, especialmente as Políticas Sociais, ao tempo em que determinava a gestão participativa como princípio para elaboração e execução dessas políticas.

Esse processo trata de uma notável inflexão, resultado de todo um processo de luta da sociedade civil que pautaria os caminhos da reforma do Estado e da administração pública no Brasil, acenando com a possibilidade de superação de um legado de centralização, desarticulação, burocratização e autoritarismo.

Essas novas tendências construídas por meio da pressão pela democratização das políticas, e o aumento das demandas para o enfrentamento da pobreza, acabaram por possibilitar ao Brasil, nos anos 90, um celeiro de experiências inovadoras de gestão.

Essas novas experiências estão relacionadas a uma nova concepção de gestão pública, ampliando a capacidade interventiva do governo em suas dimensões político-econômico-sociais, dentre outras, em uma administração compartilhada.



No âmbito das políticas públicas, este conjunto de aspectos tornam o tema da Política de Assistência Social e o Trabalho em Rede de ampla relevância na atualidade, para a construção do conhecimento nas ciências sociais, notadamente no serviço social, bem como, na área da relação entre Estado e Sociedade Civil.

A partir de indagações gerais, definimos como pergunta norteadora da presente pesquisa: Como a estratégia do trabalho em rede na área da política de Assistência Social está sendo implantada por meio do Sistema Único de Assistência Social? O objeto voltou-se então, para a investigação do trabalho em rede no município de Teresina.

Assim partimos da hipótese de que a implantação do trabalho em rede, proposta na Política Nacional de Assistência Social por meio do Sistema Único de Assistência Social-SUAS no município de Teresina, através dos Centros de Referência da Assistência Social-CRAS's, como equipamento que propicia uma nova forma de gestão pública, alicerçando direitos socioassistenciais, no território, aos seguimentos da população que vive sob risco social, tem se efetivado com limitações, possibilidades e desafios, em um processo em movimento.

Foi definido como objetivo geral dessa pesquisa, analisar a experiência do trabalho em rede na implantação da Política Municipal de Assistência Social em Teresina-PI, no período de 2005-2008 de modo a efetivar direitos socioassistenciais de indivíduos e famílias em processo de exclusão social, com vistas à construção de uma cidadania ativa.

Como objetivos específicos, traçamos os seguintes: explicitar o desenho de construção do SUAS no município de Teresina; apreender a compreensão sobre trabalho em rede dos atores envolvidos na efetivação da Política de Assistência Social por meio do SUAS e apreender os limites, possibilidades, tensões e perspectivas da estratégia do trabalho em rede, na implantação do SUAS, no município de Teresina-PI.

A pesquisa teve, como conceitos referenciais, estudos sobre descentralização, gestão pública, rede, estratégia do trabalho em rede. Política pública de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social-SUAS. Permeando essas referências, foram abordados, também, os conceitos de território e direitos socioassistenciais. Esses conceitos foram abordados na perspectiva teórico-histórica crítica que abrange tanto processos sociais, como vivenciais dos sujeitos pesquisados.

Essa pesquisa é de natureza qualitativa que, segundo Chizzotti (2005), parte do fundamento de que há uma relação dinâmica entre o mundo real, o sujeito e o objeto. O conhecimento não se reduz a um composto de dados isolados, conectados por uma teoria explicativa, o pesquisador é parte integrante desse processo de conhecimento, interpretando os fenômenos e atribuindo-lhes significados.

Dentro da pesquisa qualitativa optamos também pelo estudo de caso, pois este, de acordo com Diniz (1999), volta-se à realidade objetiva, investigando e interpretando os fatos sociais que dão sentidos a essa realidade. O estudo de caso propõe a exploração e o aprofundamento dos dados que extrapolam a realidade investigada. Seu uso é adequado para investigar ações coletivas nos aspectos sociais e culturais.

A utilização do estudo de caso se faz importante porque possibilita, inicialmente, um entendimento amplo de um só caso, procurando a descrição mais abrangente possível do objeto de estudo, procurando determinar as inter-relações lógicas de seus vários componentes (Babbie,1999)

Para realizar esse estudo de caso adotamos os seguintes passos metodológicos. Como primeiro passo, foi realizada uma revisão bibliográfica dos conceitos adotados. Vale ressaltar que a pesquisa bibliográfica percorreu todo o processo de investigação, no sentido de estarmos atento às novas discussões que perpassam a temática, para então obtermos elementos que nos indicassem caminhos para a reflexão.

Nessa pesquisa bibliográfica, utilizamos autores estrangeiros e brasileiros na área das ciências sociais e políticas e do serviço social. Como Almeida (1999), Arettche (2000), Sousa (2000), Draibe (2004) Toro (2004), Carvalho (2006), Sanicola (2008), Goldsmith (2006) Sposati (1991, 2004a, 2004b, 2004c, 2005, 2006), entre outros. Além disso, também foi fonte de pesquisa a produção acadêmica do Núcleo de estudos sobre Seguridade Social-PUC-SP teses e dissertações do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da PUC-SP como de outras instituições.

Como segundo passo, foi pesquisa documental sobre as legislações Nacional e Municipal da política da Assistência Social, relatórios e Planos de Gestão de 2005-2008 da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e assistência Social da Prefeitura Municipal de Teresina-PI, anais das Conferências Municipal de Assistência Social, Plano Diretor do Município de Teresina-Agenda 2015 e a pesquisa eletrônica sobre a temática da assistência social, dados estatísticos gerais.

Como terceiro passo foi a pesquisa de campo. Para definir o universo da pesquisa foi necessário construirmos critérios para a definição qualitativa da amostra. Primeiro, foi a amostra dos CRAS. Dentre os 07 CRAS implantados em Teresina, foi utilizado como critério: um por região e na situação de existir mais de um CRAS por região, a escolha recaiu sobre aquele com maior tempo de implantação, desse modo, a amostra da pesquisa foi definida em 04 CRAS.

O critério de escolha dos sujeitos, em nível do poder executivo municipal, foram o Prefeito e 02 Secretários Municipais de Assistência Social. No que diz respeito ao CRAS, foram selecionados os 04 coordenadores, 04 Presidentes de Associação de Moradores, 04 Dirigentes de Entidades e 04 usuários dos respectivos territórios em que os CRAS estão inseridos, perfazendo um total de 19 sujeitos.

Como técnica de pesquisa escolhemos a entrevista semi-estruturada com roteiro de questões, e a observação participante quando foi possível acompanharmos os vários momentos do cotidiano de trabalho dos sujeitos da pesquisa. O caderno de campo foi utilizado para o registro das observações que foram consideradas relevantes para a análise do objeto.

Para elaborar os roteiros das entrevistas foi realizada entrevista grupal com os coordenadores do CRAS, com o objetivo de captar as principais questões que permeavam as inquietações dos coordenadores sobre o trabalho em rede. Estas entrevistas quando realizadas com os 04 coordenadores escolhidos na amostra, foram gravadas, transcritas e devolvidas aos sujeitos para sua aprovação. Na apresentação dos depoimentos recorreremos a letras do alfabeto a pedido dos próprios coordenadores.

Para análise das entrevistas foi utilizada análise de conteúdo entendendo como “um conjunto de técnicas de análises de comunicação” (Bardin apud Chizzotti, 2005, p 44.) que tem como finalidade, compreender criticamente o sentido das comunicações, manifesto ou latente.

Com a análise de conteúdo, procuramos captar as percepções e as compreensões da estratégia do trabalho em rede nos CRAS efetivado pela Política Municipal de Assistência Social no município de Teresina. Para a construção da análise definimos eixos analíticos que subsidiaram uma interpretação à luz dos referenciais teóricos sobre o objeto da pesquisa.

São sujeitos desta pesquisa:

Prefeito Silvio Mendes.

Sexo masculino, casado, natural de Teresina-PI. Médico ortopedista. Foi Presidente da Associação dos Médicos do Piauí. Ex-Presidente da Fundação Municipal de Saúde de Teresina. Está na sua segunda gestão como Prefeito de Teresina

Secretária Umbelina de Jales de Carvalho

Sexo feminino, viúva, natural do Município de São Pedro-PI, assistente social, professora aposentada da Universidade Federal do Piauí. Foi gestora da Assistência Social no município por 03 vezes.

Secretário Francisco Nogueira

Sexo masculino, casado, natural de Sobral-CE, engenheiro da Chesf, vereador do município por 02 mandatos, assumiu a gestão da política municipal da Assistência Social por 02 anos.

Coordenadora A

Sexo feminino, casada, 50 anos de idade, natural de Teresina, Pedagoga, Assistente social, funcionária pública municipal, Coordenadora do CRAS

Coordenadora B

Sexo feminino, solteira, 32 anos de idade, natural de Teresina, Assistente social, funcionária pública municipal, Coordenadora do CRAS

Coordenadora C

Sexo feminino, solteira, 46 anos de idade, natural de Teresina, Assistente social, Coordenadora do CRAS

Coordenadora D

Sexo feminino, casada, 49 anos de idade, natural de Teresina, Assistente social, Coordenadora do CRAS

Senhor Francisco

Sexo masculino, casado, 60 anos de idade, natural de Barras, funcionário público municipal, Presidente de Associação de Moradores.

Sra. Graça

Sexo feminino, casada, 65 anos de idade, natural de Teresina, aposentada, Presidente de Associação de Moradores.

Sra. Francisca

Sexo feminino, casada, 69 anos de idade, natural de Batalha, aposentada, Presidente de Associação e Moradores.

Sr José

Sexo masculino, casado, 35 anos de idade, natural de Teresina, instrutor de esporte, Presidente de Associação de Moradores.

Sra. Amélia

Sexo feminino, casada, 49 anos de idade, natural de Teresina, coordenadora de entidade. Representante de entidade.

Sra. Regina

Sexo feminino, casada, 46 anos, natural de Teresina, assistente social. Representante de entidade

Sra. Célia

Sexo Feminino, solteira, 30 anos, natural de Teresina, assistente social. Representante de entidade.

Sr. Antonio

Sexo masculino, casado, 53 anos, natural de Teresina, aposentado. Representante de entidade

Sra. Anita

Sexo Feminino, separada, 48 anos, natural de Teresina, desempregada, 06 filhos, usuária.

Sra. Jesus

Sexo feminino, viúva, 64 anos, natural de Teresina, aposentada, 02 netos, usuária.

Sra. Enertina

Sexo feminino, casada, 37anos, natural de Corrente, dona-de-casa, 05 filhos, usuária.

Sra. Cassilda

Sexo feminino, casada, 34 anos, natural de Teresina, dona-de-casa, 04 filhos, usuária

Todo o processo de construção da pesquisa foi permeado por certeza e incertezas. Certeza por querer desvelar o desconhecido que instiga não só a autora, mas também, faz parte de uma temática que ainda é pouco investigada no território teresinense. E incertezas, pelo desafio que foi entender as particularidades do objeto, e principalmente, em fazer as articulações necessárias com as áreas do conhecimento que interagem com a temática do trabalho em rede. Assim sendo, organizamos a presente tese em quatro capítulos.

No Capítulo 1, denominado “**Reflexões Teóricas sobre a Descentralização e a Estratégia do Trabalho em Rede**”, foi feita uma revisão das bases teóricas que fundamentam a discussão sobre o processo de descentralização, destacando as características específicas da realidade brasileira. Da mesma forma apresentamos uma reflexão sobre a diversidade de significados do conceito de rede, especificando o trabalho em rede como uma estratégia de ação na gestão pública.

No Capítulo 2, intitulado “**Aproximações Históricas da Política de Assistência Social no Brasil e a Criação do Sistema Único de Assistência Social –SUAS**”, é dedicado à apresentação dos marcos históricos da Política de Assistência Social no Brasil, delineando a contextualização da Política Nacional - 2004 e a criação do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, destacando as bases constitutivas desse sistema.

O Capítulo 3, nomeado “**Política Municipal de Assistência Social-Teresina-PI**”, nos detivemos nas configurações da Política Municipal de Assistência Social - Teresina-PI, em que destacamos o processo de implantação do SUAS.

No Capítulo 4, denominado “**A Implantação do Centro de Referência da Assistência Social-CRAS e a estratégia do trabalho em Rede: uma análise em movimento**”, apresentamos como vem se processando a implantação dos CRAS em Teresina, observando o trabalho em rede como uma estratégia de gestão pública introduzida pelo SUAS.

Nas Considerações Finais, apresentamos reflexões críticas sobre os resultados da pesquisa, indicando os aspectos principais, quanto ao papel do trabalho em rede nos CRAS como uma estratégia inovadora de implementação da política pública de assistência social.

Como investigadora na área do Serviço Social, procuramos contribuir para o debate e a construção do conhecimento sobre a temática na área de concentração, Serviço Social Políticas Públicas e Movimentos Sociais, na linha de pesquisa Seguridade e Assistência Social do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC-SP.

Esse estudo visa a constituir mais uma fonte de pesquisa, de amadurecimento e ampliação das análises sobre os novos processos de gestão social que consideram a estratégia do trabalho em rede uma alternativa viável e necessária para o desenvolvimento da gestão social no contexto brasileiro, especialmente teresinense.



## **CAPÍTULO 1 - REFLEXÕES TEÓRICAS SOBRE A DESCENTRALIZAÇÃO E A ESTRATÉGIA DO TRABALHO EM REDE**

Este capítulo tem como objetivo refletir sobre o processo de descentralização e suas conseqüências na operacionalização das políticas públicas no Brasil. Este processo é um fenômeno que se caracteriza, a partir das mudanças que ocorreram na gestão pública nas últimas décadas, fazendo parte constitutiva das discussões sobre a reforma administrativa do Estado. Como estratégia de operacionalização, a descentralização possibilita uma inovação relativamente recente, que privilegia o surgimento da estratégia do trabalho em rede no contexto brasileiro.

### **1.1. Considerações Sobre a Descentralização no Brasil**

O processo de descentralização está intrinsecamente relacionado ao regime democrático, e, por conseqüência, à democratização do Estado. Esse processo possibilita a ampliação do campo dos direitos, a progressiva incorporação dos setores marginalizados às instituições representativas e um maior controle e participação da população na atuação das administrações públicas.

A chegada aos anos 1980, marca a inserção, no contexto mundial, da ideologia liberalizante, que pregando a redução do tamanho do Estado e de suas competências, ou seja, o encolhimento dos gastos públicos defendem reformas que buscassem a eficiência no gerenciamento da máquina administrativa e o rompimento com um Estado burocrático e centralizador, como havia sido o estado ditatorial brasileiro.

As idéias de descentralização, como um processo de divisão de poder de decisão, iniciam-se em decorrência desse contexto. Essas idéias determinavam a redistribuição como resposta à centralização. Essa redistribuição do poder é uma decisão política, denominada de político-administrativa ou territorial, porque também pode envolver uma dimensão espacial responsável pelas características de uma realidade social, e também uma redistribuição de poder na relação da articulação entre Estado e sociedade, isto é, entre o poder público e a realidade social.

Desde 1975, no que diz respeito à sociedade civil, esta foi se caracterizando por movimentos de mobilização e organização para a ruptura do Estado ditatorial, assumindo um papel importante e decisivo no processo de construção e consolidação democrática brasileira.

Nos princípios da descentralização, vale ressaltar, que apesar da importância da atuação do Estado, ele não pode substituir a sociedade em qualquer que seja o sistema ou vice-versa, pois em um contexto social-político e cultural a sociedade civil, por meio dos seus atores, vem construindo sua trajetória e definindo seu papel.

Em decorrência da participação da sociedade civil, é verificada a constituição de espaços públicos que tem como objetivo geral, impulsionar e promover debates entre interesses diferenciados que possam construir uma sinergia passível de influenciar na concepção de agendas, que venham a se tornar públicas e reconhecidas pelo Estado.

Esses espaços têm como características serem regulados democraticamente em uma dimensão propriamente pública, distinta da lógica estrita ao mercado ou ao Estado. Eles possibilitam o aprendizado e a legitimação de uma cultura de direitos que fortalecem o exercício da cidadania.

No que diz respeito ao Estado, o processo de descentralização é marcado por tensões que se criam entre os órgãos centrais e os órgãos locais, notadamente quando está relacionado à redefinição e redistribuição de competências e funções. Refletir sobre esse fenômeno é importante, pois possibilita precisar o que pode ser descentralizável e o que não pode ser.

Segundo Junqueira (1997), no Brasil e em outros países latino-americanos a discussão sobre descentralização foi pautada, sobretudo, pela ótica da política, expressando a exigência de que se estabelecesse um novo contrato social entre Estado e sociedade civil.

Assim, integrada ao processo de superação de uma crise essencialmente política, a discussão da descentralização passou, principalmente, pela discussão da democratização e da participação. Esses conceitos, sua

discussão e concretização caminharam a tal ponto juntas que, em alguns momentos, os termos: descentralização e democratização foram tomadas como sinônimos. A descentralização além de ser uma formulação técnico-administrativa, assume valores políticos finalísticos tais como: a universalização, a equidade, o controle social, que não seriam enfatizados se a perspectiva fosse meramente racionalizadora (TEIXEIRA, 2007, p. 81).

Teixeira (2007) assevera que a descentralização ultrapassa o sentido político-administrativo, devendo significar também, novas possibilidades para o desenvolvimento da iniciativa e organização da sociedade civil, tendo em vista, facilitar a atividade autônoma de novos sujeitos econômicos e sociais, e avançar a um novo tipo de economia e de direito que se situe entre o poder público e o poder privado.

No contexto latino-americano, o processo de descentralização tem suas origens a partir da década de 80, como consequência das mudanças dos regimes políticos autoritários que estabeleceram modelos administrativos com alto grau de centralização, ancorados em uma condição de exclusão social de grande parte da população. O processo de ajustes vivenciado pelos países acentuou consideravelmente a realidade social e por não possuir um sistema de proteção social estruturado, a lógica de diminuição do Estado, significou um aumento expressivo das desigualdades sociais.

No Brasil, esse processo de ajuste foi vivenciado em meio a uma profunda crise do Estado e crise da Federação. Segundo Andrade (1989), os sintomas eram: disputa tributária entre união, estados e municípios; a guerra fiscal; o colapso das finanças estaduais; expansão da dívida pública; o problema da divisão de competências e a incapacidade da União para formular e dar suporte à política de desenvolvimento regional. Essa crise era resultado de um poder autoritário centralizador, de comando exercido pelo Executivo federal.

No debate de idéias, a reação contra o autoritarismo confundiu-se com o repúdio à centralização, como também, o gigantismo do Estado, o desperdício e a corrupção. E descentralização, passou a ser sinônimo de democracia, participação e eficiência (ANDRADE, 1997).

Autores como Almeida (1999) Souza (2002) e Arretche (2000) entre outros, desenvolvem suas reflexões sobre o processo de descentralização no Brasil, partindo: da forma que a descentralização foi introduzida na agenda da redemocratização com a Constituição Federal de 1988; do contexto que se deu o processo decisório; e como a descentralização é operacionalizada observando as particularidades de realidades tão heterogêneas, como a brasileira.

No que diz respeito à relação entre descentralização e redemocratização, Souza observa que:

Apesar da descentralização se relacionar com a redemocratização, isso não significa que resultou exclusivamente da Constituição Federal de 1988. Várias medidas e fatos anteriores a 1988 sinalizavam que a descentralização seria um dos resultados mais previsíveis na nova constituição. A importância da Constituição de 1988 está no fato de que a descentralização financeira promoveu o aumento do poder relativo dos governos e das sociedades locais, aliados ao fato de que a descentralização não foi política adotada pelo governo federal como na maioria dos países que estão hoje experimentando esse processo, mas sim pelos constituintes de 88, ampliando portanto, o conteúdo político da descentralização e das relações intergovernamentais. (SOUZA, 2002, p.30)

Fazendo parte do conjunto de autores que discutem o processo de descentralização no Brasil, Souza (2002) destaca os fatores que, do seu ponto de vista, influenciaram para que a descentralização entrasse na agenda da redemocratização. São eles: a resposta como reação à centralização do regime autoritário e não por ameaça de cisão do território; a relação íntima que a descentralização tem com o processo de redemocratização, haja vista, que não é característico apenas do período de 1988, mas de todos os períodos de retorno da democracia, como em 1946.

E por último, a autora destaca um viés que é mais normativo, está relacionado à influência das teorias do desenvolvimento, associadas à idéia de governos mais eficientes e mais acessíveis às demandas dos cidadãos locais.

Com relação à forma que se deu o processo decisório a respeito da descentralização, Souza (2002) chama atenção para o contexto conjuntural brasileiro. Esse processo refletiu a natureza complexa em que ocorreram as decisões políticas e de políticas públicas, pois foram condicionadas pela intensa

interseção de interesses conflitantes entre regiões, estados e municípios; como também, pelas comoções sociais que envolviam mudanças de regime político.

Andrade (1989) observa então, que a descentralização no Brasil foi antes de tudo um processo reativo, que um projeto concertado entre as três esferas, a partir de uma concepção clara de reforma de Estado.

Compreender esse contexto torna-se um ponto crucial para o entendimento de por que a descentralização no Brasil ocorreu de forma tão intensa e acelerada, quando comparada com outros países. A decisão de descentralizar não foi precedida de discussões e avaliações sobre suas conseqüências.

Na oportunidade não havia tempo para se construir um consenso social mínimo sobre o que deveria ser perseguido com a descentralização, e quais seriam as condições para a sua efetivação, bem como, de que forma funcionariam as relações intergovernamentais no novo modelo de gestão pública.

Um outro fator que também merece destaque, segundo Souza (2002), é o fato da decisão de descentralizar ter sido tomada pelos constituintes durante os debates sobre o novo desenho político, institucional e social do país.

Isso fortalece a visão da descentralização como um processo político e não apenas administrativo, pois, mesmo os constituintes, sendo os atores decisivos nesse processo, não significam a inexistência de pressões dos atores subnacionais. Esses atores foram cruciais não apenas nas pressões a favor da descentralização, mas também, nos vetos sobre os detalhes de como a descentralização iria ser operada e qual a sua abrangência. Portanto, interesses conflitantes foram a principal variável na explicação da abrangência e do formato que a descentralização assumiu no Brasil.

No que diz respeito à forma que a descentralização foi operacionalizada, os trabalhos sobre políticas públicas no Brasil, em geral, enfatizam o aumento crescente da participação dos estados e dos municípios na provisão de políticas

sociais, a partir da redemocratização do país, que se inicia em meados dos anos 1970<sup>1</sup>.

Esse processo ganhou impulso com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que definiu os entes federados como autônomos, e expressou diretrizes descentralizantes no que se refere às questões fiscais e tributárias e à implementação de políticas, com destaque para a responsabilidade dos governos subnacionais na execução de política nas áreas de educação, saúde, urbanismo e assistência social, por exemplo (AFONSO e SERRA 1999, ALMEIDA 1996, ARRETCHE 2000).

A descentralização de políticas públicas no Brasil, no entanto, não teve o mesmo ritmo entre os diferentes estados e municípios, nem teve sua implementação completamente definida e articulada entre os três níveis de governo.

Em parte, isso pode ser explicado pela própria natureza dos processos de descentralização, os quais são fenômenos extremamente complexos, podendo ser, por exemplo, o resultado da distribuição ou transferência de funções e recursos de um nível de governo central para subgovernos, ou da redefinição do uso de recursos centralizados em funções a serem executadas por outros níveis de governo.

A dinâmica da descentralização é fortemente influenciada pelo processo político no qual é implementada, já que decorre de interações entre os diferentes poderes, principalmente entre o Executivo e o Legislativo, e entre os diferentes níveis de governo (ALMEIDA, 1996, LOBO, 1995).

No caso brasileiro, a descentralização das políticas públicas significou uma mudança de uma forma de federalismo centralizado<sup>2</sup>, no qual os estados e

---

<sup>1</sup> Foi nesse período que iniciou todo o processo de democratização do Estado brasileiro, culminando com Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> Almeida (1996) observa que do ponto de vista das relações entre esferas de governo, a literatura especializada distinguiu três tipos de arranjos federativos. O primeiro chamado *federalismo dual*, constitui o modelo no qual os poderes de governo geral e do estado, ainda que existam e sejam exercidos nos mesmos limites territoriais, constituem soberanias distintas e separadas, que atuam de forma separadas e independentes, nas esferas que lhes são próprias. O segundo modelo denomina-se *federalismo centralizado* que implica a transformação dos governos estaduais e locais em agentes administrativos do Governo federal, que possui forte envolvimento nos assuntos das unidades

municípios eram uma espécie de “agentes administrativos” do governo central, para um arranjo federativo cooperativo, caracterizado pela autonomia decisória dos governos subnacionais (ALMEIDA, 1996).

Esse processo foi fortemente condicionado pela democratização do país e pelo contexto de inflação elevada que caracterizou a economia brasileira dos anos 1980 até meados dos anos 1990, quando foi implementado o Plano Real. Do ponto de vista político, tornou-se uma espécie de bandeira defendida pelas forças de oposição ao regime autoritário, sendo concebida como uma condição importante da instituição da democracia no Brasil.

A complexidade inerente ao modelo institucional do federalismo cooperativo, que prevê a existência de competências comuns entre os entes federados e uma rede de relações intergovernamentais, somou-se à falta de convergência entre as diferentes forças políticas sobre o grau de responsabilidade e sobre as atribuições concretas de cada nível de governo na provisão das políticas públicas.

Com isso, o texto final da Constituição de 1988 foi vago e ambíguo nos capítulos que tratam das competências e atribuições comuns dos diferentes níveis de governo na elaboração e na implementação de políticas nas áreas sociais, deixando as definições sobre as divisões de tarefas e sobre as formas e os instrumentos de cooperação e colaboração entre os entes federados, para legislação complementar (MOLHANO, 2005).

Essa realidade está refletida no capítulo da Constituição Federal de 1988 dedicado à Organização do Estado, particularmente o art. 23, o qual estabelece competências comuns para a União, estados e municípios em diversas funções sociais, mas determinou, em parágrafo único que “Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

---

subnacionais e primazia decisória e de recursos. E por último o *federalismo cooperativo* que comporta graus diversos de intervenção do poder federal e caracteriza-se por formas de ação conjunta entre instâncias de governo, nas quais as unidades subnacionais guardam significativa autonomia decisória e capacidade própria de financiamento.

No capítulo destinado à ordem social, o qual definiu a configuração da seguridade social—que inclui as áreas de previdência, saúde e assistência social—e da educação e cultura, esportes e ciência e tecnologia, observa-se que somente a área de saúde teve um tratamento explicitamente descentralizante, através da definição do Sistema Único de Saúde (SUS).

Segundo Almeida (1999), dentre as políticas públicas, a Política de Saúde com o Sistema Único de Saúde (SUS) constitui, seguramente, a mais bem sucedida reforma da área social empreendida sob o regime democrático, isso porque constitui um caso exemplar de descentralização, que veio do centro, definida no âmbito federal, envolvendo o Executivo e Legislativo.

Tendo em vista esse quadro, os trabalhos sobre o processo de descentralização ressaltam que, apesar dos princípios descentralizantes existentes na Constituição de 1988, não houve um desenho institucional definido, a partir do qual as políticas públicas pudessem ser descentralizadas de forma coordenada pela União e articulada entre os demais níveis de governo.

Sendo assim, a descentralização foi fortemente influenciada, nos diferentes estados e municípios, por três fatores principais: existência de políticas deliberadas de descentralização por parte do governo federal; natureza e poder das coalizões defensoras da descentralização em cada área de política pública; e características prévias de cada política (ALMEIDA 1999, ARRETCHE, 2000).

Nesse contexto, a descentralização das políticas públicas, foi um processo que assumiu formatos e ritmos distintos nas diferentes áreas e, dentro de uma mesma área ou função social, teve trajetórias diferenciadas entre os estados e municípios brasileiros (ARRETCHE, 2000).

As realidades heterogêneas apresentam-se como um dos principais problemas quando se trata do processo de descentralização, o que desmonta a hipótese implícita na literatura, de que um círculo virtuoso seria estabelecido por políticas descentralizadoras e que as virtudes da descentralização se distribuiriam eqüitativamente entre os entes federados.



A maioria dos municípios brasileiros, na sua realidade, mostra que não tem a capacidade para expandir a arrecadação de impostos, nem é capaz de financiar nenhuma atividade além do pagamento dos servidores públicos, muitos com salários abaixo do mínimo, e de desempenhar, com recursos transferidos para tal fim, algumas atividades relacionadas à prestação de serviços de saúde e educação e assistência social. Esses municípios não possuem atividade econômica significativa e são caracterizados pela extrema pobreza de suas populações.

Nesses contextos, as desigualdades inter e intra-regionais anulam o objetivo último da descentralização, que é o de permitir maior liberdade alocativa aos governos e às sociedades locais. Mesmo em países como o Brasil, onde existem mecanismos de transferência de recursos federais, como é o caso do FPM<sup>3</sup>, esses mecanismos têm pouco impacto para o enfrentamento das heterogeneidades regionais. Essas questões demonstram os limites da descentralização em países caracterizados por extremas desigualdades inter e intra-regionais.

Com relação ao caráter de funcionamento da descentralização nas realidades heterogêneas, a ausência do consenso social, acentuada pelos altos níveis de desigualdade inter e intra-regionais, se coadunam e expressam as diferentes formas de respostas que os governos estão apresentando ao processo de descentralização.

Essas respostas não são em si paradoxais, isto, porque, segundo Souza (2002), a descentralização no que diz respeito a essa questão, se fundamenta em duas premissas. A primeira está relacionada à transferência de poder financeiro e decisório por instâncias excluídas da estrutura de poder, sendo a mais conhecida. A segunda premissa, está relacionada à liberdade das instâncias, setores ou grupos, para decidirem o que fazer com os recursos e o poder que lhes foram transferidos por meio do processo de descentralização.

Com relação à primeira premissa, estudos demonstram que hoje o Brasil é um dos países em desenvolvimento mais descentralizados do mundo, porém,

---

<sup>3</sup> Fundo de Participação Municipal.

mesmo com essa característica, o Executivo federal não tem sido um ator passivo e tem reagido, muitas vezes, com sucesso contra a descentralização financeira (SOUZA, 2002). Essa medida tem provocado uma pressão nos governos subnacionais, para preencher os espaços deixados pela instância federal.

No que se refere ao aspecto decisório, existe um consenso de que os governadores e os prefeitos das grandes cidades tiveram seu poder ampliado com a redemocratização, graças ao papel que desempenham nas coalizões de governo, quer apoiando ou vetando suas políticas.

Além do mais, a descentralização não só se restringiu à transferência de poder entre esferas governamentais, mas também destas para certos segmentos da sociedade local, através da adoção de políticas participativas.

Na segunda premissa, a idéia central é que na descentralização, políticas públicas e prioridades sobre certas questões, serão decididas localmente, sem controle do poder central. Na realidade brasileira, o que se observa, é que os governos locais estão substituindo o papel do governo federal em várias funções, principalmente na provisão de serviços sociais.

No entanto, como afirma Arretche (1999), isto não vem acontecendo de qualquer forma, pois estados e municípios brasileiros pós-88 passaram a ser, de fato, politicamente autônomos, o que implica que para a transferência de atribuições de gestão de políticas públicas, os governos têm que implementar estratégias bem sucedidas de indução para obter a adesão de governos locais.

Numa perspectiva mais otimista, a autora observa que a descentralização das políticas públicas, em especial as políticas sociais, não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das disposições constitucionais derivadas da Constituição de 1988, pois a descentralização só ocorreu e vem ocorrendo nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente.

Em síntese, no caso brasileiro, em uma realidade marcada por expressivas

desigualdades de natureza econômica, social, política, atributos como capacidade fiscal e administrativa e cultura cívica local, são aspectos importantes e determinantes, para concretizar o processo de descentralização.

Todavia, outros aspectos também se destacaram com a Constituição Federal de 1988, isto é, os relacionados à extensão dos direitos e sua materialização em políticas sociais universalizantes, a descentralização fiscal, e a criação de novos espaços institucionais de participação com poder deliberativo. Tais conquistas, no entanto, não podem deixar de ser consideradas pois foram resultados de disputas e conflitos de interesses que expressavam a necessidade de respostas às mais diversas e complexas demandas da sociedade.

Na literatura sobre o processo descentralização encontramos também a discussão sobre o caráter modernizador que esse processo imputa ao Estado brasileiro como afirma Duriguetto:

A defesa da temática da descentralização não ficou reduzida à agenda publicista e democratizante das políticas sociais e, em consequência da extensão dos direitos, mas açambarcou uma significativa convergência de opiniões, na qual correntes conservadoras e progressistas deram lugar de destaque à descentralização como instrumento necessário de democratização da gestão do Estado pela via da sua *modernização*. (DURIGUETTO, 2008, p. 6):

O processo de modernização pela via da descentralização, tem impulsionado inúmeros estudos, que se voltam para compreender os seus impactos na realidade brasileira. As bases para essa modernização estariam fundamentadas em duas premissas: a superação da lógica da centralização administrativa, que corresponderia à ineficiência e incapacidade gerencial do Estado, e a promoção de mecanismos impulsionadores de um controle democrático sobre as ações do Estado. Nesse entendimento a proposta de descentralização absorve a lógica da racionalização administrativa, pautada na busca pela eficiência na gestão pública.

No Brasil, essa lógica se concretiza a partir dos anos 90, como consequência da Reforma Administrativa do Estado, que apontava, dentre outros aspectos, para a reforma do pacto federativo.

Segundo Nogueira (1997), essa reforma tinha como objetivo reduzir o conflito regional, dar acabamento à descentralização esboçada pela Constituição Federal de 1988 e devolver ao Executivo federal o papel de gestor não-burocrático de programas e políticas, encarregado de planejar, acompanhar e avaliar o desempenho dos diversos entes públicos.

A Reforma começou a ser implementada através de um “Plano Diretor”, redigido no primeiro semestre de 1995, no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), em que se destaca a defesa do chamado “modelo gerencial”.

Tal modelo, em linhas gerais, objetiva dotar o aparelho estatal de mais “*governance*”<sup>4</sup> e de mecanismos políticos-institucionais mais eficientes para executar suas funções. A descentralização administrativa aponta para a racionalização da máquina burocrática e o aumento da eficiência e qualidade dos serviços, e a descentralização das decisões governamentais, para a criação de canais institucionais democráticos de participação da população.

No que diz respeito aos objetivos da Reforma do Estado, é impreciso afirmar que exista um consenso entre estudiosos. Para muitos, essa reforma passou a constituir mecanismos político-institucionais enquadrados na perspectiva neoliberal, que vêm expressar o desmonte do Estado, através da redução de sua atividade regulatória, produtiva e a ampliação de espaço privado no campo dos direitos conquistados na Carta de 1988 (DURIGUETO, 2008).

Para outros, veio propiciar o aperfeiçoamento de diretrizes político-administrativas contidas na Constituição Federal de 1988, sem, contudo colocar em risco as conquistas obtidas com essa lei.

---

<sup>4</sup> Entendemos o conceito de governança a partir do pensamento de Diniz (1996, p.13). *Governance* diz respeito à capacidade governativa no sentido amplo, envolvendo a capacidade de ação estatal na implementação das políticas e na consecução das metas coletivas. Refere-se ao conjunto dos mecanismos e procedimentos para lidar com a dimensão participativa e plural da sociedade, o que implica expandir e aperfeiçoar os meios de interlocução e de administração do jogo de interesse. As novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

Todavia, como afirma Raichelis (2004), numa conjuntura em que o mote dominante é o da desconstrução do Estado, o desafio está na reconstrução do Estado pela qual ele seja posto como eixo estruturante do processo democratizador, que tenha, por norte, o social e o público.

Com essa perspectiva Raichelis sugere que, no âmbito dessa Reforma, a gestão pública<sup>5</sup> se concretiza tanto, por parte dos governos subnacionais, que necessitam aperfeiçoar a sua “*governance*”, quanto pelo surgimento de novas formas de gestão política entre governo e sociedade.

Segundo Nogueira (1999), o redesenho do Estado estaria relacionado, mais propriamente, ao enfrentamento de algumas dificuldades que caracterizam a crise gerencial que o Estado enfrenta. Para esse autor, a forma de enfrentamento seria:

Com o que se costuma chamar de ‘tecnologias de gestão’, algo referido ao incremento de habilidades e conhecimentos técnicos com os quais se pode melhorar a performance do aparato público. Mas o problema do Estado tem também uma face mais propriamente referida às estruturas, ao padrão organizacional e a cultura que tipifica suas instituições [...] Há ainda uma dimensão constitucional [...] que se traduz em revisão ou reforma da Constituição. E há, enfim, uma face imediatamente política, vinculada às capacidades societais, às filosofias e aos estilos de governo, às relações Estado/sociedade, aos valores públicos e democráticos, ao sentido da política e de suas instituições, dentre as quais o Estado (NOGUEIRA apud RAICHELIS, 2004. p, 20).

Seguindo uma lógica contrária, Batista (1999), apresenta alguns impactos que as medidas provocadas pela Reforma do Estado trouxeram para a população brasileira. O primeiro que este autor ressalta foi o movimento intenso no processo de privatização.

Segundo Batista:

O processo de privatização, além de causar aos serviços públicos perdas irreparáveis, contribuiu com a perda de 87,6 bilhões de reais. Ou seja, o programa de privatização trouxe um endividamento negativo para a poupança pública [...] tornou-se um dos responsáveis pelo sucateamento

---

<sup>5</sup> Compreendida como respostas às necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes esferas do poder (RAICHELIS e WANDERLEY, 2004).

das coisas públicas. Além de perdermos o controle público de serviços essenciais para a população, passamos a pagar mais pelo seu uso. (BATISTA, 1999, p.77):

O segundo está relacionado às novas regras para a Previdência Social, que atinge diretamente o funcionalismo. São elas: fim da estabilidade do emprego, criou-se o programa de demissões voluntárias e flexibilização no trabalho, ampliando a redução do número de servidores, a precarização do trabalho e a redução salarial (BATISTA, 1999).

Ainda segundo Batista:

Entende-se que realizar a reforma do Estado era necessária e urgente, no entanto, a forma como ela está sendo implementada no campo legal e prático operacional é comprometedor. Não é uma lógica das manifestações dos 'de baixo' que está em discussão e sendo votada e implementada; é a lógica dos representantes da classe dominante, em seus diferentes segmentos [...]. Os princípios que fundamentam a reforma do estado são adornos. Nasce no interior do estado e não possui respaldos da sociedade e tampouco é voltado para atender as necessidades sociais (BATISTA, 1999, p.85).

Com relação ao processo de descentralização no contexto brasileiro nos anos 90, enquanto alternativa para melhoria da gestão das políticas públicas, está longe de fazer parte de um consenso acerca da sua compreensão. Esse contexto está imbricado com o próprio processo de Reforma do Estado e, dessa feita, torna-se possível observar variadas posições. Elas vão, do direcionamento ao Estado mínimo e do seu papel empresarial, a um instrumento da democracia comprometido com o bem-estar do cidadão.

Souza (2002) afirma que a descentralização supõe e, simultaneamente, reforça uma capacidade administrativa e de governança das unidades para as quais se delega e se transfere poder, estimulando e transmitindo às instâncias subnacionais energias modernizadoras, anteriormente monopolizadas pelo poder executivo central. A partir dessa concepção, a autora adverte que a descentralização não se constitui uma panacéia para todos os males, como tende a ser vista, ela enfrenta fortes perigos.

O primeiro perigo discutido pela autora, está relacionado à forma com que a descentralização se manifesta, isto é, ela pode ser parcial ou aparente. Principalmente em programas sociais o processo de descentralização pode apoiar-se em estruturas de decisões e de poder muito centralizadas, e isso leva há práticas parciais e incompletas, como também, a descentralização pode estar sendo conduzida, segundo formas inadequadas frente a seus objetivos.

O segundo perigo se refere à lógica de interpretar que a descentralização não necessita da natureza burocrática e estrutura vertical do aparato estatal. Para a autora, nenhum processo de descentralização, por mais radical que seja, suprime a natureza do Estado, o que pareceria inadequado que isso ocorresse em um Estado democrático.

Neste sentido, a autora adverte que não quer dizer que a estrutura estatal não admite a descentralização. Souza (2002) afirma que ela admite sim, e das formas mais variadas, segundo suas federações, estruturas políticas, e sistemas de delegação de poder e de transferência de recursos e funções. Contudo, existe uma tendência contemporânea direcionada para uma força radical de descentralização fora do Estado, como o processo de terceirização<sup>6</sup>.

Esse processo se qualifica pela alteração da legislação que regulamentava as formas de propriedade privada no país. Além da propriedade pública e da propriedade privada, criou-se uma terceira forma, as formas organizativas sem-fins lucrativo.

Segundo Duriguetto (2008), essa nova forma de propriedade possibilita uma reconceituação do *público* à qual se atribui duas concepções. A primeira está relacionada ao espaço de controle social exercido pela sociedade sobre as ações estatais. E a segunda diz respeito à produção de bens e serviços coletivos por organizações que não podem ser denominadas como estatais ou privadas, mas estão circunscrita no setor público denominado não-estatal, setor não-governamental

---

<sup>6</sup> Segundo Batista (1999) esse processo abre a possibilidade efetiva para a criação e efetivação da parceria entre o Estado e a sociedade civil. Para executar esse processo, criaram-se as Organizações Sociais responsáveis em celebrar os contratos de gestão com o Estado. A partir disso sedimentam-se no interior dos órgãos públicos os serviços terceirizados.

ou setor sem fins-lucrativos.

O terceiro perigo é a compreensão de que descentralização e igualdade têm o mesmo sentido. Para Souza (2002) este é um equívoco, pois, em estruturas desiguais, se a descentralização não vem acompanhada por mecanismos redistributivos, os resultados podem contribuir para a reprodução da desigualdade ou até acentuá-las.

O quarto e último perigo é o que a descentralização enfrenta ao propiciar tratamentos diferenciados entre territórios no que diz respeito à implantação de políticas públicas. Esse processo pode reforçar um círculo vicioso. Aqueles territórios que têm melhores estruturas socioeconômicas e institucionais agregam as oportunidades de receber maiores e melhores aportes de recursos em programas de descentralização, enquanto que, os territórios mais pobres, em decorrência das suas condições estruturais, são prejudicados, diminuindo as possibilidades de eficácia nas ações de redução das desigualdades sociais.

Stain (1997) e Lobos (1990) são autoras que ao discutirem sobre a descentralização, observam que esse processo vem se constituindo um desafio, mesmo reconhecendo os seus objetivos na busca de maior justiça social. Dessa forma as autoras, embora reconheçam que eles não podem ser vistos como de exclusiva responsabilidade da descentralização, sugerem que sejam considerados também os limites da descentralização, não lhes atribuindo tamanha onipotência. Assim sendo, enumeram quatro princípios que merecem atenção na discussão sobre o processo de descentralização.

O primeiro a considerar é a flexibilidade que deve haver nos aspectos referentes às diferenças econômicas, políticas e sociais entre as esferas subnacionais, que provoca distintas capacidades de resposta às demandas que lhes são apresentadas, o que conseqüentemente depende de uma adequação a um complexo de tempo/ espaço. Uma descentralização concertada não deve ser resultado de um processo por decreto.

O segundo princípio se refere à importância do gradualismo, isto é, assegurar



que o processo de descentralização se consolide gradualmente sem riscos de paralisações ou diminuição do ritmo de mudanças para a sua efetivação.

O terceiro está relacionado à necessidade de uma transparência no processo decisório, que se qualifica como um dos fundamentais, pois, a descentralização tem como objetivo redirecionar núcleos de poder.

O quarto e último compreende como um princípio básico do processo de descentralização, diz respeito ao controle social. Esse princípio está relacionado à criação de mecanismos político-institucionais de articulação e comunicação. Ele só ganha eficácia com a garantia efetiva da participação da sociedade organizada.

Além desses princípios, Lobo (1990) chama atenção para alguns entraves que poderão estar presentes no processo de descentralização. São eles: a correlação de forças, o despreparo da máquina administrativa, sistema político partidário, exacerbação do municipalismo e o sentimento regionalista.

A correlação de força evidencia que o aspecto da descentralização está direcionada à distribuição de poder, desta forma, o movimento de resistência política pode enfraquecer ou até abortar esse processo.

O despreparo da máquina é um agravante, pois, reflete que as mudanças que ocorrem não estão relacionadas somente na estrutura legal e política, mas também, supõe a existência de capacidade gerencial para operar um sistema complexo, além de recursos humanos qualificados.

O sistema político-partidário, outro fator que requer atenção. Por meio dos partidos políticos e seus representantes que padecem de um conhecimento inadequado das realidades que representam, podem iniciar uma trajetória desenfreada em favor de descentralização, chegando a uma defesa intransigente, sem observar as reais condições para a efetivação de tal processo.

A exacerbação do municipalismo e a regionalização podem criar um sentimento corporativo sem estabelecer uma leitura dos objetivos gerais do processo

de descentralização, priorizando benefícios para regiões específicas.

Em virtude desses possíveis entraves, o processo de descentralização necessita ser operacionalizado com objetivos bem traçados e acordados. Contudo, se não houver uma consciência da existência desses entraves, e, por consequência, um plano de ações capaz de ultrapassá-lo, a descentralização obedecerá somente a uma estrutura formal, desvinculada da realidade concreta.

No contexto atual, o campo das políticas públicas tem sido especialmente afetado por fenômenos de inovações e experiências institucionais democráticas, voltadas para o aperfeiçoamento da descentralização político-administrativa. O trabalho em Rede tem sido um exemplo disso, sendo invocado para contribuir na melhoria da capacidade de gestão das políticas públicas.

## **1.2. A Estratégia do Trabalho em Rede: aspectos conceituais**

O conceito de Rede vem sendo empregado com diferentes sentidos, muitas vezes, com noções aparentemente contraditórias. Ele surge associado a novos e antigos processos de organização social. Na literatura existente encontramos inúmeras discussões que apontam para compreensão desse conceito.

No sentido de clarear a natureza de abordagem do conceito, nesse estudo buscamos identificar os sentidos convergentes e divergentes para destacar os aspectos atuais que estão vinculados à utilização do conceito de rede, dirigindo-se a análise para o espaço da ação pública.

Estabelecendo uma aproximação entre os significados etimológicos e científicos da palavra rede, no latim indica para *rete*, que designa um tipo de malha para prender pássaros e pequenas caças (rede de pesca e caça). A noção de rede remete primitivamente à captura por transposição, captura de informação. No dicionário da língua portuguesa, significa “entrelaçamento de fios, cordas com aberturas regulares fixadas por malhas, formando uma espécie de tecido”(MICHAELIS, 2005).

A característica da interligação está presente nesses dois significados o que pode ser perceptível quando analisada nas abordagens de rede nas ciências humanas e em áreas técnicas. Nas ciências humanas o termo rede, no singular, ou plural, associa-se à finalidade social. A posição ocupada por esse conceito é de cunho explicativo, uma vez que se dirige à interpretação da realidade social, em conformidade com as observações, seja no sentido antropológico, sociológico ou psicológico.

Na antropologia, o conceito de rede está sendo desenvolvido, tendo em vista a análise e descrição dos processos sociais que envolvem conexões que transpassam os limites de grupos e categorias, indicando formas específicas de interação entre indivíduos (BARNES, 1987).

Na sociologia, para indicar relações estabelecidas a partir de associações coletivas, temos a contribuição de Bott (1976). A autora, em uma pesquisa sobre as variações do modelo de distribuição de tarefas dentro da família, destaca as diferentes densidades das redes, observando como algumas famílias são representadas por redes de parentes, amigos e vizinhos. O trabalho da autora liga a organização interna da família a suas relações externas, e avalia o processo de socialização, assimilações de normas.

Outro campo de estudo que merece destaque, é o da psicologia. O conceito de rede está relacionado às relações interpessoais. Nos estudos que têm por foco o indivíduo, o conceito de rede:

Constitui-se por meio de interações que visam à comunicação, à troca e à ajuda mútua e emerge a partir de interesses compartilhados e de situações vivenciadas em agrupamentos ou localidades - a vizinhança, a família, o parentesco, o local de trabalho, a vida profissional (LOIOLA, 1997, p. 55).

Nesse conceito, a psicologia se vale dessas idéias, interessando-se não tanto pela configuração das redes, mas pelo o que acontece dentro delas. O significado da rede está relacionada às estruturas informais, fundamentadas em uma interação natural com base afetiva, significando redes primárias.

Uma outra discussão, sobre o conceito de rede, é realizada por Ilse Scherer-

Warren (1999) quando relaciona redes a uma estratégia de ação coletiva, ligada às reflexões sobre os movimentos sociais. Em uma abordagem sociológica, assinala que um movimento social é uma rede de interações informais entre uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações, engajados num conflito político ou cultural, com base numa identidade coletiva comum.

Com esse significado a rede tem o sentido de possibilitar condições para uma mobilização, aspecto importante para constituir interações informais estabelecidas por uma pluralidade de indivíduos, grupos e/ou organizações. rede é aquela que se tece com a mobilização de pessoas físicas e jurídicas (Inojosa, 1999)

Mance (2002) também analisa o conceito de rede a partir do seu aspecto morfológico, estabelecendo uma relação com os movimentos sociais. Para esse autor, rede é uma articulação entre diversas unidades que, através de certas ligações, trocam elementos entre si, possibilitando um empoderamento por meio do fortalecimento das partes, e pela articulação e intercâmbios que possam ocorrer entre elas. A discussão de capital social corrobora para fortalecer essa característica da rede (COLEMAN, 1990)

A idéia de rede define uma série de princípios: intensividade, extensividade, diversidade, integralidade e realimentação, que colocados em prática, a rede pode assumir um papel estratégico, enquanto um fator organizador, articulador, informativo e de empoderamento dos movimentos sociais com os outros poderes instituídos.

O conceito de rede revela possuir, não apenas um valor teórico, mas também um valor operacional como forma de intervenção. Na administração, representa uma forma de organização que rompe com os princípios de hierarquia inflexível. Neste sentido absorvem a idéia de agrupamento de organizações que tomam decisões conjuntas e articulam esforços para produzir um produto ou um serviço.

Na ciência política podemos perceber uma abordagem em que o conceito de rede se apresenta como uma estratégia que reordena os fluxos de poder, modificando substancialmente a operação e os resultados dos processos produtivos

e de experiências sociais (CASTELL, 1999).

Nessa área do conhecimento, relacionamos o conceito de rede utilizado ao campo da administração pública. As redes representam formas de articulação entre agências governamentais com redes sociais, isto é, organizações privadas ou grupos, que lhes permitem enfrentar problemas sociais e implementar políticas públicas.

Ainda, nesse campo, Loiola (1997) destaca três formas como as redes podem se apresentar: redes institucionais; redes locais de inserção e redes sócio-governamentais.

A primeira, diz respeito a comissões formais que agrupam instituições que fazem parte da mesma política pública. Nestas redes, as missões de cada instituição são definidas, os papéis atribuídos aos indivíduos, para a realização das ações, são geralmente impostos por uma regulamentação.

A segunda está relacionada aos processos de democratização nas relações entre Estado e sociedade no Brasil, indica a constituição de espaços públicos de negociação, participação cidadã na gestão local.

A terceira se volta para a necessidade de uma profunda redefinição das políticas públicas. Uma recomposição do papel do Estado e das coletividades. Segundo Loiola (1997) a rede local, impulsionada por um centro, permite articular os diversos atores do Estado e da sociedade civil em torno de uma ação pública.

No serviço social, fundamentado na análise de outros autores, destacamos a contribuição de Carvalho (2002) que observa que o conceito não é novo, e que a novidade está na utilização da rede para caracterizar a sociedade contemporânea e os novos modelos de gestão dos negócios privados ou públicos em escala local ou global.

Sintetizando, o conceito de Rede tem sido um objeto de estudo presente em diversas áreas do conhecimento. As abordagens seguem instrumentais analíticos diversos, contudo é possível encontrar uma análise interdisciplinar.

Uma outra abordagem conceitual importante que busca uma abrangência interdisciplinar do conceito de rede é de autoria do físico Fritjof Capra (1996). O autor de "A Teia da Vida" articula as várias contribuições das áreas de conhecimento, como física, matemática e biologia, para compreender os sistemas vivos e seu padrão de organização. Essa interpretação aponta para um entendimento de que é regra geral a existência de arranjos de rede nos sistemas vivos e que esses arranjos fazem parte do padrão da vida dos seres vivos.

Um autor que também merece destaque e tem se dedicado ao estudo sobre rede é Manuel Castells (1999) com sua obra "A Sociedade em Rede". Com base em um sentido morfológico, esse autor analisa a rede sob a ótica da sociedade da informação e da conectividade virtual, da idéia de que as redes são formadas por nós que se interconectam, não tendo um campo central de suporte entre as partes. Analisa uma nova configuração da sociedade, a partir do desenvolvimento de tecnologias da informação e da comunicação, relacionando-os com a formação de uma estrutura social dinâmica que se processa na sociedade capitalista.

Castells (1999), igualmente, apresenta sua fórmula teórica ao que intitula "a cultura da virtualidade real". Observa o autor que as culturas são formadas por processos de comunicação, e que, uma vez sendo a comunicação baseada em sinais, não há separação entre "realidade" e representação simbólica.

No contexto das realidades atuais, esse processo é importante para destacar que as relações humanas, cada vez mais, se darão em um ambiente multimídia, que por meio da rede estabelecem comunicações, cujos impactos ainda estão por serem estudados (CASTELL, 1999).

Para Costa (2003), Castell não é propriamente, um defensor das redes como forma de organização na sociedade, mas um analista que visa a compreender como novas dinâmicas sociais, políticas e econômicas da chamada sociedade da informação. E visualiza a importância das redes nesse contexto

As abordagens apresentadas, anteriormente sobre rede, expressam as

diferentes formas de discutir o conceito. A noção de rede pode ser entendida em um largo escopo de interpretações que vai de uma perspectiva metafórica, a uma perspectiva metodológica, com repertório de recursos técnicos. Pode também, ser diferenciado pelo aspecto da informalidade; em outros casos, pela formalidade que aparece nas interações. As teias de interações horizontais marcam mais fortemente as redes de movimentos sociais e de relações interpessoais. Enquanto a formalidade está relacionada mais às relações organizacionais.

Os aspectos metafóricos podem ser visualizados a partir do conceito das redes primárias, discutidas pela psicologia, passando pela característica da mobilização, explorada pelos movimentos sociais.

O sentido metodológico está voltado a compreender esse conceito, na dinâmica da sociedade organizacional, como uma estratégia de ação voltada para uma modalidade de gerência, um sentido operacional. Nesse estudo abordamos o conceito de rede com esse sentido.

Além da simples interação entre as instâncias de poder, ou entre órgãos geograficamente dispersos, o conceito de rede é entendido também, como uma linguagem de vínculos das relações sociais entre organizações (JUNQUEIRA, 1998).

Desde os estudos clássicos sobre rede, até os mais recentes, é possível constatar-se as dificuldades em organizar uma teoria específica sobre concepção de rede. Esse conceito pode ser empregado por meio de diversas teorias sociais, necessitando de dados empíricos complementares, além da identificação dos elos e relações entre indivíduos. A análise de redes pode ser aplicada no estudo de diferentes situações e questões sociais.

A larga difusão de utilização do conceito de rede estaria relacionada às inúmeras dimensões associadas aos padrões organizativos emergentes na atualidade.

## Segundo Loiola:

O crescente recurso à (inter)ação em rede surge como uma estratégia para enfrentar um ambiente de turbulências e incertezas, caracterizado ainda pela forte competitividade e por crises e movimentos de reestruturação, tanto nos estudos da esfera da ação pública como na dos negócios. Por outro lado, a crise do Welfare State e do nacional-desenvolvimentismo dá espaço para a emergência de novas formas de exercício da ação pública. (LOIOLA 1997, p.59):

Nessa perspectiva, o conceito de rede se articula à construção de espaços públicos, fundamentados na negociação para mobilização de recursos dentro de um processo democrático. É com esse sentido que nos atemos ao estudo de redes, como uma metodologia de trabalho próprio de um Estado democrático, observando suas peculiaridades, que cobre tanto os níveis horizontais (redes temáticas) como o nível centralizado técnico-administrativo que necessita de uma coordenação capaz de organizar todo o processo de negociação e mobilização.

Segundo Dryzek (2004) os teóricos democráticos pensam em meios que possibilitem o aperfeiçoamento na direção de um controle democrático difuso e competente. O papel que as redes podem exercer na esfera pública é interessante do ponto de vista da competição do discurso, quando traz consigo, atores com formação diferente, que podem estar contribuindo para o amadurecimento da esfera pública e, conseqüentemente, para uma maior qualidade na construção do Estado democrático.

Consciente de que as redes realmente se engajam em disputas discursivas, não podemos deixar de reconhecer que os posicionamentos que elas tomam brotam da experiência dos seus participantes, por isso a necessidade de ser formada por diversos atores

Ainda segundo Dryzek (2004), nenhuma decisão é capaz de sempre responder completamente às demandas de todos os discursos concorrentes, pois o consenso não é possível, nem desejável na realidade. São mais plausíveis acordos que possam assegurar o consentimento por diferentes razões, pois, a esfera pública não é modelada.



Dryzek (2004) e Raichelis (1998) comungam o conceito de esfera pública na teoria habermesiana, e vão além quando visualizam a rede como materialização desse conceito. Esfera pública para Habermas (2003) é a dimensão na qual os assuntos públicos são discutidos pelos atores públicos e privados, tal processo culmina na formação da opinião pública que, por sua vez, age como uma força oriunda da sociedade civil em direção aos governos no sentido de pressioná-los de acordo com seus anseios.

Sob a ótica de Habermas (2003), em sociedades complexas, a esfera pública forma uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o sistema político e os setores privados do mundo da vida dos indivíduos.

Do ponto de vista da competição democrática de discurso na esfera pública, as redes são especialmente interessantes, pois possibilitam a construção de identidades e interesses comuns, porque, na medida em que atraem participantes verdadeiramente diversos, possibilitam que suas ações estejam pautadas em princípios como: igualdade, transparência, respeito e reciprocidade. Segundo Dryzek (2004), esses princípios são necessários para o formato de redes.

Sendo assim, assinala o autor, as redes, em particular, devem surgir, necessariamente, em um movimento de baixo para cima, porém, o formato da esfera pública no Brasil talvez não contribua para esse movimento e, assim, as Redes assumem um caráter formal, como outras estruturas de autoridade, que podem ser modeladas, a exemplo da instituição Estado (DRYZEK, 2004).

Contudo, observa Dryzek, a forma como o Estado se auto-representa é um condicionante para a concretização das redes. Estados ativamente exclusivos, como a Inglaterra de Thatcher na década de 1980, destroem as condições de formação de redes na esfera pública. Já, Estados, como a Noruega, possuem condições favoráveis que facilitam a construção das redes, pois mantêm interlocuções com a sociedade civil, capazes de introduzir transformações nos âmbitos estatizados e privados da vida social, resultando em novos processos de decisão pública.

Raichelis (1998) quando entende esfera pública como espaço de publicização

de interesses heterogêneos, de confronto entre práticas sociais contraditórias e de luta pela hegemonia político-cultural em torno de projetos societários, no nosso entender, evidencia a relação existente entre a formação de uma esfera pública, de acordo com Habermas, e a construção das redes.

Essa relação se materializa à medida em que existe uma competição democrática, que poderá contribuir para a construção de estratégias de gestão pública, capazes de articular estruturas institucionais do poder público com a sociedade civil organizada, por meio de comissões, fóruns etc.

Segundo Whitaker (2002) foi na metade da década de 70, que a concepção de rede, como estrutura de organização, começou a se espalhar pela Europa e Estados Unidos, chegando ao Brasil, por volta dos anos 80, com a experiência do Plenário Pró-Participação Popular na Constituinte, porém no que diz respeito ao fenômeno da organização dos movimentos sociais, a experiência em rede inicia-se no Brasil nos anos 60, em função da necessidade de articulação dos atores políticos na luta contra a ditadura, pela democratização do país.

Contudo, foi somente em meados do final dos anos 80 e início dos anos 90, que o fenômeno de articulação em Rede passou a ter uma nova dimensão, adquirindo um papel político e estratégico, decisivo na conquista e manutenção de direitos sociais.

A partir de algumas considerações conceituais, como a de Capri (1996), por exemplo, podemos observar que as redes fazem parte do próprio tecido constitutivo da sociedade. Ela permeia desde as relações sociais, às pessoais (família, vizinhos, amigos, organizações, etc.) até as relações formais como as estabelecidas no âmbito do Estado. São partes que se inter-relacionam constituindo um processo dinâmico que envolve participação, circulação, articulação e cooperação (CARVALHO, 1998).

A construção de redes, tem se destacado na composição das relações sociais contemporâneas. Tem adquirido um potencial como estratégia na administração dos negócios públicos e privados, apresentando-se como uma alternativa para a

construção de novos pactos fundamentados na garantia de direitos.

Diante dessa realidade, a administração pública tem se dirigido em busca de novas formas institucionais capazes de viabilizar modelos de organizações e gestão que possam responder aos desafios impostos por esse atual contexto social.

Vários autores discutem o processo de enfraquecimento do Estado Nação e sua crise de legitimidade. Vieira (1998) aponta que a democracia, principalmente na América Latina, vive um impasse constante, entre as tentações de retorno ao autoritarismo e às mudanças necessárias para consolidar o estado democrático. Castells (1999), com a mesma preocupação, analisa as causas desse processo.

A crescente falta de operacionalidade do Estado-Nação para resolver os problemas econômicos, ambientais, de insegurança cidadã induz a uma crise de confiança e legitimidade. Assim, o Estado-Nação se torna cada vez mais inoperante no global e menos representativo no nacional (CASTELL, 1999).

As reflexões de Castell, (1999) são desenvolvidas na direção de apontar que o Estado nacional parece atrapalhado entre as exigências contraditórias da operação global e a legitimidade nacional, pois quando se converte em agente que negocia com a esfera global, perde a capacidade de representar e dar respostas às demandas dos cidadãos.

Apontando a emergência de uma nova forma de Estado, esse autor propõe o conceito de “Estado Rede”, como uma forma institucional capaz de dar respostas a esses problemas que colocam em crise o cenário da administração pública e da gestão política.

Castell (1999) ainda associa a existência desse cenário ao processo da globalização, assinalando que, na década de 1980, as funções e atividades do Estado-Nação se tornaram globais, sem fronteiras, no entanto, as expressões do trabalho e os trabalhadores com suas vidas cotidianas seguem um ritmo pautado nas atividades locais, regionais e nacionais.

Conjugadas a esse contexto, as exigências, muitas vezes contraditórias do sistema global, fazem com que o Estado se encontre desafiado em dar as respostas às demandas cotidianas do espaço local.

No sentido de revitalizar a sua legitimação, o Estado-Nação vem buscando estratégias para buscar alternativas de gestão. O processo de descentralização vem sendo empreendido, e tem se destinado a conectar mais diretamente identidades e interesses com as instituições políticas, como a articulação de distintos níveis institucionais em redes complexas de conexão entre o local e o global (CASTELL,1999).

Dagnino (2002b) quando chama atenção para o perigo da desresponsabilização do Estado quanto às suas funções, observa o processo de descentralização baseado na relação local e global, exige um cuidado no acompanhamento da redistribuição de competências, de recursos e mecanismos de coordenação entre os níveis institucionais e os agentes envolvidos.

Os autores Keohane e Hoffman, citados por Castell (1998), analisam a estrutura institucional da União Européia. Segundo esses autores, ela está organizada essencialmente a partir de uma lógica, que compartilha soberania em lugar de transferir soberania.

Com base nessa idéia, Castell (1998) desenvolve sua concepção de Estado-Rede, tendo como diretriz o compartilhamento da soberania da autoridade, por meio de uma rede de instituições. Segundo esse autor, uma rede, por definição, não tem centro, se não nó de diferentes dimensões e com relações inter-nodais que são freqüentemente assimétricas, porém, todos os nós são necessários para a existência da rede.

O Estado-Rede se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições de diferentes tipos, buscando assegurar a descentralização e coordenação de um complexo de organizações que compõem o espaço público. Para Castell (1998), este Estado parece ser mais adequado para processar a complexidade crescente das relações entre global, nacional e o local no contexto

econômico, social e político.

Essa nova denominação de Estado apresentada por Castell, está localizada em uma era em que os processos informacionais são exigidos como condição primordial para o funcionamento do Estado-Nação. A tecnologia é uma ferramenta importante para implementação das ações desse Estado.

O Estado-Rede se apresenta como uma alternativa política moderna que permite a gestão cotidiana das tensões locais e globais com condições de gerir uma capacidade de intervenção que possibilite uma reforma social à altura das complexas tarefas que o Estado tem por responsabilidade desempenhar.

Diante dessas características do Estado-Rede, vale ressaltar que, a partir da complexidade da questão social hoje no Brasil, uma nova lógica institucional, que busca resultados eficientes, necessita vislumbrar, as mudanças que estão ocorrendo nas relações institucionais da esfera pública.

No Brasil timidamente já se pode apontar algumas experiências em que a sociedade civil e o Estado têm se encontrado no sentido de estabelecer um compartilhamento de autoridade, como apresenta a lógica do Estado-Rede.

Dagnino (2002) faz uma análise cuidadosa das possibilidades e limites dessas experiências, observando que elas podem ser mais formais ou pontuais dependendo dos objetivos a que se propõem.

Os anos 90 trazem uma aposta generalizada na possibilidade de uma atuação conjunta de 'encontros' entre Estado e sociedade civil. Os cenários desses encontros são variados, caracterizados por relações formalizadas, marcadas por meio de legislação, com objetivos, funções e procedimentos razoavelmente definidos, além de um caráter permanente e estável (DAGNINO, 2002, p.30).

Sabemos que a realidade de um Estado-Rede em nosso contexto nacional ainda pode parecer uma utopia, devido às inúmeras transformações políticas e culturais necessárias, mas não podemos perder de vista o potencial que esta experiência propicia para a gestão pública.

No século XX, a burocracia governamental foi o modelo organizacional predominante para a prestação de serviços públicos e o cumprimento dos objetivos estabelecidos pelas políticas públicas. No século XXI, com a sociedade cada vez mais complexa, são exigidas novas formas de respostas às demandas sociais, baseadas em novos modelos de governança. Nessa perspectiva, consideramos a estratégia da gestão em Rede, fazendo parte desses novos modelos.

Os desafios do século XXI exigem respostas mais complexas que o modelo tradicional e hierárquico de governo não consegue viabilizar. Segundo Goldsmith (2006) esse modelo tradicional ainda persiste, mas está desaparecendo, lentamente, ocasionado pelo contexto dos novos tempos em transformação.

De acordo com esse autor, as agências governamentais estão tornando-se menos importantes como prestadoras de serviços diretos, e mais importantes como geradoras de valor público, dentro da teia de relações multisetoriais que, cada vez mais, caracterizam o governo moderno.

Partindo desse entendimento, a estratégia em rede aponta para novas funções que o governo moderno vem perseguindo, quando se caracterizam por iniciativas empreendidas para alcançar fins públicos, com metas de desempenho mensuráveis, responsabilidades atribuídas a cada ator que está inserido nessa estratégia, como também, na definição de fluxos de informação estruturados.

Com o intuito de materializar o processo de descentralização e de viabilizar a gestão das políticas públicas, a estratégia de gestão em Rede, fundamenta-se nas premissas do Estado-Rede, como uma alternativa possibilitadora de práticas democráticas, com vistas, à superação de ações fragmentadas.

Em muitos domínios do conhecimento, como vimos, as redes estão presentes como fundamento e concepções. A rede, nesta direção, condensa ferramentas, noção e modos de subjetivação. Quando ultrapassa as fronteiras de determinadas áreas, revela-se como um motor inovador que gera novos sentidos para uma sociedade.

Partindo desse entendimento, visualizar a estratégia do trabalho em rede, por meio de uma ação pública é o nosso propósito a seguir. Para efeito de delimitação de objeto de estudo, elegemos a Política de Assistência Social, concebendo-a, como uma ação pública que vem se utilizando dessa estratégia como modelo de gestão.

## **CAPÍTULO 2 - APROXIMAÇÕES HISTÓRICAS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL E A CRIAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**

Os objetivos deste capítulo são apresentar, a partir de estudos já realizados por vários autores e pesquisadores<sup>7</sup>, aproximações históricas da Política de Assistência Social no contexto das transformações sócio-político brasileiras. Bem como, refletir, e problematizar sobre como a Política de Assistência Social vai se desenhando em direção à superação de seus antecedentes históricos, no caminho da efetivação enquanto Política Pública<sup>8</sup>, organizada por um modelo de gestão, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

### **2.1. Antecedentes Históricos à Política de Assistência Social.**

Os principais antecedentes históricos à Política de Assistência Social compreendem três marcos. O primeiro marco apresenta três fases, segundo estudo realizado pelo Grupo de Trabalho de Regulação do Art. 3º da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>9</sup>.

A primeira fase diz respeito ao momento que vai do período Colonial<sup>10</sup> até o Império. Nessa fase, prevaleceu a filantropia higienista e de benemerência que estavam sob a responsabilidade das irmandades e ordens religiosas, com o apoio de doadores privados e subvenções públicas. Segundo Mestriner (2001), essa fase demonstra que as bases das práticas assistenciais no Brasil estão fundamentadas nas iniciativas da Igreja, passando, posteriormente, para a gestão estatal.

As ações que caracterizaram essa primeira fase, desenvolvidas com a

---

<sup>7</sup> Podemos citar inúmeros autores que têm como objeto de estudo e pesquisa a Assistência Social e que vêm contribuindo para esse debate. Sposati, Mestriner, Carvalho, Batinni, Yasbek, Pereira, Boschetti citados aqui apenas a título de amostragem aleatória dentre um amplo roll de pesquisadores que são consagrados por seus trabalhos.

<sup>8</sup> Partimos do entendimento de que a Assistência Social é uma Política Pública que se especifica dentro das Políticas Sociais, e dessa forma, expressa a incorporação de necessidades e interesses gerais da população traduzidas em demandas e problemas sociais que se constituem em objeto de decisão na esfera pública dando origem a programas, projetos e serviços de atenção às reivindicações da sociedade.

<sup>9</sup> Grupo de trabalho da oficina sobre a regulação de Art. 3º da LOAS realizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 1994.

<sup>10</sup> Período que compreende do Séc. XVI ao Séc. IX.



preocupação caritativa e beneficente -as obras pias- ampliaram-se de forma acelerada nos séculos seguintes. Inicialmente procuravam apenas abrigar os necessitados, sem haver a preocupação de classificá-los de acordo com a problemática social, ocasionando a implantação de medidas que confundiam assistência e repressão. Em virtude das demandas, passa a ser necessária a organização de espaços institucionais que possibilitam o surgimento de uma nova forma de lidar com as expressões da questão social (MESTRINER, 2001).

A segunda fase da assistência social no Brasil, data do final do Império e início da primeira República<sup>11</sup>. Nesse período a assistência social se aliou à medicina social objetivando normatizar hábitos e costumes dos segmentos pauperizados da sociedade, promovendo seu adestramento físico-moral-intelectual (MESTRINE, 2001).

Com essa nova forma de intervir nas demandas sociais, a noção de fatalismo da condição de pobreza passa a ser repensada a partir do caráter educativo nas ações de cunho social<sup>12</sup>.

A terceira fase é marcada pela primeira legislação social que ocorreu somente na Segunda República<sup>13</sup> com a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) pelo decreto n.º. 525 de 1ª de julho de 1938, com o objetivo de traçar as diretrizes para a área dos serviços sociais e consolidar a estratégia de aliança do Estado com sociedade civil, via filantropia (MESTRINER, 2001). Foi a primeira manifestação da Assistência Social na burocracia do Estado, ainda que na função propiciar as subvenções às organizações sociais que prestavam serviços sociais (SPOSATI, 2005b).

Destacamos como segundo marco histórico, a criação da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), criada em 1942, sendo a primeira forma estatal de regulação na área de assistência social no Brasil. Tinha como objetivo, articular uma campanha de primeiras damas para apoiar as famílias dos soldados brasileiros que

---

<sup>11</sup> Período que compreende o Séc. IX.

<sup>12</sup> Donzelot, J (1994). *À Polícia das Famílias*, retrata bem esse período.

<sup>13</sup> Período que compreende a partir do Séc. XX.

estavam na Segunda Guerra Mundial.

A LBA, mesmo surgindo com uma função definida, após a segunda guerra mundial, passa a ser o órgão oficial responsável pela ação assistencial no país, no entanto por ser caracterizada pelos trabalhos sociais das mulheres dos governantes, sua função se materializa por iniciativas privadas, o que caracterizava uma ação paralela à gestão estatal propriamente dita. Com essa especificidade, a primeira gestão oficial da assistência social no Brasil é permeada de um *mix* público-privado (SPOSATI, 2005b).

O terceiro marco histórico data do final dos anos 1980. Com um significado político, a assistência social conquista maior visibilidade e contornos jurídicos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, em que passa a ser definida enquanto uma Política Pública consagrada como uma das ações no conjunto da Seguridade Social, de forma a complementar a Previdência Social e a Saúde.

A assistência social a partir desse marco histórico adquire uma nova concepção que se propõe a romper com as noções de caridade, benemerência absorvendo a lógica da proteção social e do caráter público. Passa então ao status de uma política de direção universal, não contributiva e de direito, capaz de alargar a agenda dos direitos sociais a serem assegurados a todos de acordo com suas necessidades, independente de sua renda, a partir da sua condição de cidadão (SPOSATI, 2005b).

Essa passagem significou um reconhecimento da importância da assistência social como uma ação pública, fazendo parte de um sistema de proteção social. Contudo era necessário que esta ação passasse a ser defendida como causas cívicas coletivas, pois, sem esta condição os direitos conquistados não se convertem em recursos societários de emancipação.

## **2.2. O Processo de Configuração da Política Nacional de Assistência Social**

A materialização da assistência social como uma política pública inicia-se com a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal 1988 através da

Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 que institui a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A inclusão da assistência social na Constituição Federal de 88, enquanto parte da seguridade social, e principalmente após a LOAS, que a modifica estruturalmente em três eixos: implementação dos direitos; implementação de uma nova forma organizativa e institucional; e um terceiro, que vem como consequência dos anteriores: a necessidade de reformulação de toda a estrutura financeira.

A LOAS propõe organizar a assistência social a partir de um novo desenho institucional, e representa para a assistência social a aquisição de consistência teórica para a superação do seu perfil assistencialista conquistando o status de política pública (MESTRINER, 2001)

Conforme preconiza essa lei, os focos dos serviços socioassistenciais passam a ser o grupo familiar e a comunidade, isso por serem espaços de proteção e inclusão social. Como princípio normativo, o art.6º, da LOAS, dispõe que as ações na área da assistência social serão organizadas em sistemas descentralizados, participativos e territorializados constituídos pelas entidades e organizações de assistência social, articulando meios, esforços e recursos. E por um conjunto de instâncias deliberativas, compostas pelos diversos setores envolvidos na área.

Com a implantação da LOAS, há um deslocamento de poder nas esferas governamentais. O sistema descentralizado viabiliza uma autonomia aos gestores municipais, estaduais e do Distrito Federal, responsáveis pela execução das ações e apoio técnico financeiro respectivamente, e a União como instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social.

No palco dessas inovações foram inaugurados novos caminhos. Passa-se a discutir filantropia, entidades da assistência social, política nacional, enfim, as perspectivas para consolidação da assistência social, como direito, estavam se efetivando.

No período pós LOAS, dentro da perspectiva da implantação da Assistência Social, como Política de Seguridade Social, garantidora de direitos sociais, destaca-

se a estratégia de realizar Conferências Nacionais em nível,<sup>14</sup> convocadas a cada dois anos<sup>15</sup>, com o objetivo de avaliar a situação da Assistência Social no país, propondo seu aperfeiçoamento.

Em 7 de julho de 1995, foi convocada a I<sup>o</sup> Conferência Nacional de Assistência Social que se realizou de 20 a 23 de novembro de 1995, com o tema “*Assistência Social - Direito do Cidadão, Dever do Estado*”. As premissas fundantes da LOAS são discutidas: o sistema descentralizado e participativo; a municipalização; a relação público–privado; o financiamento; o controle social. A necessidade de se estabelecer uma articulação entre as três esferas de governo, a existência de um comando único em cada uma delas, no sentido de evitar a superposição de ações, também fizeram parte das discussões.

A II Conferência Nacional de Assistência Social ocorreu em clima de revelia à Medida Provisória n<sup>o</sup>.1473-30<sup>16</sup>, em dezembro de 1997, com o tema: “O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: construindo a inclusão e universalizando direitos”.

Nessa II Conferência foi realizada uma análise da conjuntura nacional, avaliando a implantação do sistema descentralizado e participativo, enfatizando os aspectos referentes ao orçamento, financiamento e controle social nas três esferas governamentais (MESTRINER, 2001). Nesta mesma Conferência o CNAS desencadeou discussões sobre a formulação da Política Nacional de Assistência Social que foi por ele aprovada em 16 de dezembro de 1998.

A Política Nacional de Assistência Social, passa a prever um conjunto articulado de ações governamentais e não-governamentais pautado em princípios e diretrizes da LOAS. Esta Política focaliza a família como núcleo-alvo dos serviços socioassistenciais, capaz de integrar os grupos atendidos por faixa etária ou por situações circunstanciais ou conjunturais.

---

<sup>14</sup> Mestriner (2001) descreve com muita precisão esse momento da Assistência Social no Brasil.

<sup>15</sup> Em decorrência da Medida Provisória n<sup>o</sup>1473-30, de 16 de abril de 1997 o prazo de realização das Conferências foi alterado para 4 anos.

<sup>16</sup> SPOSATI, A. (coord). Carta Tema: a assistência social no Brasil, 1993.

Essa Política também define as competências das três esferas governamentais, nacional, estadual, municipal e das instâncias de controle social, enfatizando o papel da sociedade civil como integrante dos órgãos de deliberação e controle social. No entanto, não estabelece critérios transparentes e democráticos na relação público-privado.

No intuito de propiciar a articulação entre as três esferas de governo, definindo os fluxos operacionais do processo descentralizado e participativo, foi aprovada, pelo Conselho Nacional de Assistência Social em dezembro de 1998, a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/98 que disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o gerenciamento dos recursos financeiros e a relação entre os níveis de governo através das comissões intergestoras, como a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e Comissão Intergestora Bipartite (CIB).

Estas instâncias se responsabilizam em estabelecer as negociações e pactuações quanto aos aspectos operacionais de gestão do sistema descentralizado e participativo, com a função de habilitar e desabilitar municípios na condição de gestão municipal da política de Assistência Social.

Em 1999 a NOB/98 passa por reformulações, ampliou a regulação da Política Nacional de Assistência Social de 1998 conceituando e definindo estratégias, princípios e diretrizes básicas operacionais dessa Política. Explicitou a diferenciação quanto ao financiamento dos serviços, programas e projetos executados pelos municípios.

No contexto político, Sposati (2004) chama atenção para uma dos episódios mais graves da crise da assistência social, diz respeito à não realização da III Conferência Nacional de Assistência Social em 1999, em decorrência da Medida Provisória nº.1473-30, em dezembro de 1997, que foi realizada somente em dezembro de 2001.

Na III Conferência, segundo Sposati

A opção nada democrática foi a de divulgar a palavra do governo e em nada a da sociedade. A Política Nacional é apresentada em propósito em que não são vinculadas metas ou estratégias concretas. Do mesmo modo, a noção de sistema descentralizado e participativo expõe conceitos e competências, sem estabelecer a dinâmica real que é entendida tão só como fluxos em que só estão claras as sanções aos municípios em sua habilitação. Não há propósitos e compromissos com as alterações da realidade pela política social emergente (SPOSATI, 2004, p.76).

As mudanças ocorridas no contexto social e político do país com a posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em 2003, inaugura um novo momento para a Assistência Social. Essa área passa a ter prioridade, sendo criado o Ministério da Assistência Social, que, em 2004, passa a chamar-se Ministério de Assistência Social e Combate à Fome (MDS)<sup>17</sup>. Nesse âmbito é criada a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) que estabelece a plataforma político-institucional das novas bases da assistência social.

Em face do processo de organização de diferentes segmentos da sociedade, a IV Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em Brasília-DF em dezembro de 2003. A partir dessa Conferência, foi deliberada a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)<sup>18</sup>.

Com base nessa deliberação, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Conselho Nacional de assistência Social (CNAS) elaboraram uma proposta para uma nova Política Nacional de Assistência Social, que foi aprovada por esse Conselho, em setembro de 2004, por meio da Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, publicada no Diário Oficial da União, de 28 de outubro do mesmo ano.

Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a

---

<sup>17</sup> Segundo Lopes (2006), criação do MDS, pretendeu alterar a situação até então vivida pelas políticas públicas de proteção social no Brasil, que existiam sem lócus institucional próprio e limitadas à implementação de poucas e fragmentadas ações, desarticuladas, de baixa cobertura e reduzida efetividade social.

<sup>18</sup> O SUAS é fruto desse processo, no entanto, ele começa a se concretizar, somente a partir de discussões ocorridas em um Seminário promovido pela Secretaria Nacional de Assistência Social vinculada ao Ministério de Desenvolvimento Social - MDS e posteriormente em encontros corridos em Recife, Belém, Belo Horizonte e São Paulo, no ano de 2004, em que se deu início às primeiras reflexões sobre a sua real existência. Contudo os resultados das discussões não chegaram a um consenso sobre o conteúdo e alcance do SUAS, como também, não houve uma unidade de compreensão sobre a Política de Assistência Social, entre outros aspectos.

Política Nacional de Assistência Social - 2004 rege-se pelos seguintes princípios democráticos:

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

Essa Política teve por referência a estruturação das políticas municipais e estaduais, bem como dos Conselhos de Assistência Social, por meio de um processo político marcado, pela necessidade de articulações entre as esferas governamentais. As suas principais diretrizes estão voltadas para: descentralização político-administrativa; participação da população; primazia da responsabilidade do estado na condução da política e centralidade na família.

A NOB/99 da Assistência Social, nesse período, também estava sendo redesenhada, constituindo-se em instrumento de regulação dos conteúdos e definições da Política Nacional de Assistência Social/2004.

Em 2005 a NOB/99 passa a ser denominada NOB/SUAS. Esta não apresentou somente novos serviços enquanto prática da assistência social, mas uma nova lógica organizativa, operativa e de financiamento. Estabeleceu os parâmetros de operacionalização da gestão da Política de Assistência Social e a

normatização para implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Esse novo modelo de gestão tem como principais objetivos:

- -Definição das competências e responsabilidades entre as três esferas de governo (pacto federativo);
- -Estabelecimento dos níveis de gestão de cada esfera;
- -Determinação das competências das instâncias que compõem a rede de proteção e sua articulação com entidades governamentais e não governamentais;
- -Descrição dos principais instrumentos de gestão;
- -Definição da forma da gestão financeira: mecanismos de transferências e critérios de partilha.

A idéia de um Sistema Único, segundo Sposati (2006), não é atual. Os primeiros passos para a construção do SUAS, tiveram seu nascedouro ainda na Iª Conferência Nacional de Assistência Social em 1995, sem explicitar seu conteúdo ou o seu desenvolvimento através de uma proposta orgânica, sistematizada e articulada com as três esferas de gestão estatal.

De acordo com a autora,

O Suas não é produto inesperado, da genialidade ou da prepotência da equipe do governo federal. Ele resulta de quase 20 anos de luta na assistência social e do aprendizado com a gestão da saúde, em particular com o SUS (SPOSATI, 2006, p.114).

A análise da institucionalização do SUAS nos impele, nos limites da sua proposta, a investigar as contradições de um processo novo baseado na perspectiva e superação de arcabouços tradicionais de gestão dos serviços ofertados pela Política de Assistência Social.

Segundo as premissas da CF/88 da LOAS, da PNAS/2004 e da NOB/SUAS, o SUAS é um sistema público não-contributivo, descentralizado e participativo, que tem como finalidade a gestão do conteúdo específico da assistência social no campo da proteção social brasileira (NOB/2005).



A partir das suas diretrizes, o SUAS apresenta ferramentas importantes para possibilitar a reconstrução da cultura institucional, que propicia a discussão sobre conceitos-chave como: sistema descentralizado e participativo; comando único; território; intersetorialidade; articulação interinstitucional da rede socioassistencial; financiamento e controle social da assistência social com o intuito de possibilitar a articulação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a universalização de acessos territorializados e a hierarquização de serviços, por níveis de complexidade e porte dos municípios, com a repactuação de responsabilidades entre os entes federados.

### **2.3. As Bases Constitutivas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**

A implantação do SUAS, aponta para construção de um sistema capaz de regular e organizar os serviços socioassistenciais em todo território nacional, tendo como bases: a atenção às famílias e seus membros, independente dos formatos ou modelos que assumem; a descentralização político-administrativa e territorialização; a relação entre Estado e Sociedade civil; o financiamento; o controle social; a Política de Recursos Humanos; e por fim, o Sistema de Monitoramento, Avaliação e Informação, pautado em um suporte tecnológico capaz de propiciar a disseminação de informações públicas que resultem na otimização político-operacional necessária para a concretização de uma política pública.

#### **2.3.1. Matricialidade na família**

O reconhecimento da importância da família no contexto da vida social e, conseqüentemente, a sua centralidade no âmbito das políticas públicas está referendada no art. 226 da CF/88, quando declara: “a família, base da sociedade tem especial proteção do Estado” e se reafirma nas legislações específicas da Assistência social: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA); Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e Estatuto do Idoso, entre outras.

Esse reconhecimento, segundo essas leis, é devido às fortes pressões que o espaço familiar vem sofrendo, em conseqüência das transformações sociais, econômicas, culturais contemporâneas, que se expressa no mundo do trabalho,

como também, das suas próprias fragilidades e contradições.

Pautada nessa realidade, a PNAS/2004 assegura que as ações da assistência social estejam referendadas na família. E a NOB/SUAS considera família: um grupo de pessoas com laços consangüíneos e/ou de aliança e/ou de afinidade, cujos vínculos circunscrevem em obrigações recíprocas, organizadas em torno de relações de gênero e geração.

Compreender o espaço familiar a partir dessa concepção evidencia uma ampliação no seu entendimento como instituição social, que vai para além dos laços consangüíneos, e considera diferentes expressões com laços de solidariedade que garantem a sua própria sobrevivência.

No entanto, embora haja o reconhecimento explícito da importância do *locus* família para a vida social e, dessa forma, merecedora da proteção do Estado, tal proteção tem desencadeado tensões.

Em nossa dissertação de mestrado, defendida no final da década de 90,<sup>19</sup> desenvolvemos uma pesquisa e discorremos sobre o trabalho com família na assistência social. Naquele momento o *locus* família apresentava-se como um *locus* para o trabalho com os usuários da assistência social.

Na conclusão da dissertação, constatamos a existência de vertentes que defendiam a estratégia de se trabalhar com família, ressaltando a necessidade de não cair na sua culpabilização, quando trabalhada as suas vulnerabilidades, assim como outras vertentes que se colocavam contrariamente, afirmando ser um retrocesso o trabalho com famílias por evidenciar uma metodologia que as penalizavam.

Do nosso ponto de vista, atualmente, esse é um debate inacabado, contudo, não podemos deixar de pontuar alguns riscos que essa metodologia apresenta, principalmente quando estamos inseridos em um contexto social marcado por

---

<sup>19</sup> Bonfim, Mauricéia (1998) Políticas Sociais e Famílias Multifacetadas: uma perspectiva sócio-cultural. Dissertação de Mestrado. Curso de Serviço Social. UFRJ

inúmeras expressões da desigualdade social.

Os riscos a que nos reportamos, estão inscritos nas preocupações de Silveira:

‘Ocultamento’ das contradições da sociedade de classe, sem o devido reconhecimento dos determinantes sócio-históricos e das expressões de desigualdade nas demandas para a assistência social; deslocamento do eixo enfrentamento da pobreza para a proteção social básica, tendo em vista sua importância no fortalecimento da articulação das políticas de seguridade social; prevalência do ‘metodologismo’ e adoção a-crítica de referências conceituais para atendimento; existências de práticas que centralizem as demandas nas famílias com trabalho psicossocial de alteração do caráter na perspectiva da autodeterminação (SILVEIRA, 2007, p.71)

Considerando esses riscos, salientamos a importância dos cuidados na vigilância constante para evitar que trabalho com famílias as penalizem, responsabilizando-as por sua situação de vulnerabilidade social, mas ao contrário, que as potencializem como sujeitos participativos.

Nesta perspectiva, a PNAS/2004 apresenta a centralidade na família com vistas à superação da focalização, tanto relacionada à situação de risco como à de seus segmentos<sup>20</sup>. Sustenta-se a partir da preocupação de se construir indicadores das necessidades familiares no sentido de inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, para que as ações não sejam fragmentadas e possam afiançar direitos, pautando o acesso e a qualidade dos serviços ao desenvolvimento de uma política de cunho universal.

Então, eleger a família como foco central das ações da assistência social, no nosso entender, deve significar uma estratégia de trabalho que se volta para atuação na própria sociedade, buscando o enfrentamento e a resolutividade dos riscos que originaram as demandas sociais, haja vista, que essas demandas são reflexos das expressões da questão social.

Assim sendo, a metodologia de trabalho com família, necessita privilegiar as abordagens individuais e grupais, perseguindo um direcionamento que aponte para

---

<sup>20</sup> Os segmentos são: Pessoas idosas, pessoas com deficiência, população indígena, quilombolas, mulheres, homossexuais, crianças e adolescentes

um processo de participação dos membros da família, contemplando que as ações, advindas dessa metodologia, tenham uma dimensão de formar sujeitos protagonistas e críticos.

### **2.3.2. Descentralização administrativa e a territorialização**

A segunda base para a implantação do SUAS é a descentralização-administrativa e a territorialização. Na perspectiva desse Sistema, descentralização se efetiva com transferência de poder de decisão, de competência e de recursos, e com a autonomia das administrações dos microespaços na elaboração de diagnósticos sociais, diretrizes, metodologias, formulações, implementações, execução, monitoramento, avaliação e sistema de informação das ações definidas, com garantias de canais de participação local (PNAS/2004).

A Constituição Federal de 1988 é o marco legal para afirmação dos princípios político-organizativos da descentralização e da participação. Esse processo no Brasil é reconhecido como uma das conseqüências da consolidação democrática no país, que não pode ser desvinculada da proposta de reforma do Estado, que inaugura um novo pacto federativo.

No que diz respeito a essa relação Vieira afirma:

O resgate da legitimidade do Estado passa certamente, pelo aperfeiçoamento dos instrumentos de governabilidade, segundo as condições históricas e culturais do país. A nosso ver, porém é no conceito de governance que se encontra a pedra de toque para recuperar a perdida legitimidade do Estado. A ação estatal, desvinculada das noções de interesse público e bem-comum, responsabilidade pública, perde a legitimidade (VIEIRA, 1998, p.32).

Vieira observa a importância do resgate do Estado, por meio do novo pacto federativo, que busca, a partir de estratégias político-administrativas, alternativas para gestão pública. Com esse movimento, assinala Castell (1998) o Estado passa a ter as ferramentas para responder às reivindicações locais e regionais.

No entanto, Pereira (1998) observa que se a estratégia da descentralização for somente sinônimo de delegação ou desconcentração de poder, ela não responde

a sua perspectiva política, passando a ser apenas uma busca por uma efetividade e eficiência de gestão.

Nesse sentido, pensar o processo de descentralização político-administrativa é pensar o aperfeiçoamento da gestão pública, envolvendo a desconcentração de poder no território, e a participação, o que, para Pereira (1998) significa uma clara relação com a democracia.

Assim sendo, no contexto brasileiro, Bonfim (2003) observa que não podemos perder de vista que o processo de descentralização não depende somente de sua institucionalização, a nova lógica de gestão implica também a relação custo/benefício fiscal e político, bem como da implantação de estratégias de indução aos governos locais, o que comunga com Pereira (1998) quando destaca a importância da distribuição de poder.

O processo de participação também tem suas peculiaridades. A democratização, com descentralização, apresenta possibilidades concretas para o alargamento da participação social dos diferentes sujeitos sociais, entre os quais merecem destaque os movimentos sociais, passando a valorizar o saber local, estimulando a construção de cultura política que contrapõe-se ao clientelismo e ao paternalismo.

Na assistência social, a proposta da descentralização aponta para dois sentidos: político e administrativo. No sentido político, a municipalização representa a ênfase no poder local, especialmente na construção de novos espaços e estratégias institucionais de participação, que podem resultar em mais eficiência da gestão, como a ampliação de mecanismos de participação, proporcionando assim uma qualificação para a esfera pública.

Segundo Gonh (2001), Nogueira (1997) a descentralização necessariamente não proporciona a participação, embora sendo promulgada na Constituição Federal-88. Esses autores, a partir de pesquisas com essa temática, afirmam que a participação nem sempre se efetiva, sendo, muitas vezes, abertamente manipulada por oligarquias ou grupos de interesse.

Dessa forma, assevera Nogueira (1997), a descentralização pode ser um instrumento de poder das comunidades organizadas, mas também pode ser um instrumento de opressão das comunidades com baixo grau de consciência e organização.

Um processo de descentralização, sem diretrizes claras e estratégias definidas, pode levar à construção de um pacto federativo “truncado”, e nessa situação os municípios podem ser os mais prejudicados vivenciando uma realidade que confunde descentralização com desconcentração.

Esse fenômeno reflete uma prática vivenciada na nossa realidade, pois de acordo com Lobo:

A descentralização, muitas vezes tem sofrido desvios no seu processo e abrigado diversas interpretações equivocadas, sendo confundida principalmente com a ‘desconcentração’, ou seja, com o processamento de ‘mudanças’ que levam em conta apenas uma dispersão físico-territorial das agências governamentais, que até então estavam localizadas centralmente. Lobo (1990, p.40),

Um outro perigo que também merece atenção na perspectiva da descentralização, é o da “prefeiturização”, isto é, a prática de governantes que não reconhecem e não conferem ao poder local a capacidade de participarem da gestão pública. Nessas situações, os mecanismos descentralizadores de gestão têm um papel voltado mais para fins políticos que visam instrumentalizar a participação da sociedade civil.

Contudo, quando a descentralização se associa ao conceito de municipalização, existe maior possibilidade do ente municipal disponibilizar de autonomia para o planejamento, execução e gestão das políticas públicas, pois adquire condições objetivas de implementar ações desburocratizadas como possibilidade político-administrativo de democratização da gestão pública.

Mesmo com essas possibilidades, Arretche (2000) e Kauchakje (1997) apontam para as principais dificuldades que estes entes enfrentam na busca pela consolidação do processo de municipalização. Segundo os autores:

A realidade de alguns municípios denuncia a incapacidade de gerenciamento administrativo, a reduzida densidade econômica, a desigualdade entre eles e a pouca tradição administrativa [...] além do enfoque sobre a ampliação de recursos, a capacidade institucional de oferecer respostas aos requerimentos e demandas sociais, bem como a capacidade das forças sociais populares de encaminharem estratégias políticas (apud SILVEIRA, 2007, p. 81).

Com relação a essa discussão, comporta ainda, chamar atenção para o fato de que:

A autonomia municipal não deverá desvincular-se do planejamento central e nem ser praticada contra ele. Pelo contrário, as ações descentralizadas devem guiar-se por uma pauta articulada de prioridades, onde estarão consignadas as competências próprias de cada esfera de governo em torno de um projeto de desenvolvimento nacional (PEREIRA, 1996a, p.79).

Com base nessas observações, o aperfeiçoamento das competências dos entes municipais, coloca-se na esteira das discussões da capacidade institucional de gestão do SUAS, ao contrário do que acontece com os municípios, podemos perceber em relação aos Estados, que estes, pouco têm se mobilizado para apresentarem inovações que façam parte da proposta de regulação do SUAS, exigindo assim um maior comprometimento por parte dos seus gestores (SPOSATI, 2006).

Fazendo parte também dessa base organizacional do SUAS, a territorialização está atrelada à descentralização. Este é um mecanismo utilizado para propiciar uma leitura do território, entendido como o *lócus de organização*, que passa a ser a referência nas ações da assistência social, pelas suas características sócio-políticas-culturais específicas, pelas pessoas que nele habitam e pela sua complexidade.

Inovando na perspectiva de reconhecer que, para além das demandas setoriais, o *lócus* onde vive o segmento dos usuários da assistência social, é um espaço vivo que expressa um conjunto de relações, condições e acessos a

territorialização, vinculada ao princípio da descentralização, passa a ser um recurso utilizado pela assistência social no sentido de expressar as demandas locais/regionais, e as respostas socioinstitucionais relativas à garantia dos direitos socioassistenciais e sua relação com os demais direitos (SILVEIRA, 2007).

De acordo com as diretrizes do SUAS essa percepção, explicita um entendimento do cotidiano vivido pelos usuários da assistência social expresso pelo conceito de território na perspectiva de Santos:

O território em si, para mim, não é um conceito. Ele só se torna um conceito utilizável para a análise social quando o consideramos a partir do seu uso, a partir do momento em que o pensamos juntamente com aqueles atores que dele se utilizam (SANTOS, 2000, p 121):

Com esse entendimento inaugura-se a introdução de uma vertente territorial na discussão sobre assistência social. A partir de então, o princípio da homogeneidade no tratamento das demandas, torna-se ineficiente para analisar a realidade brasileira, marcada por altos graus de desigualdade social manifestada nas mais diferentes formas (PNAS/2004).

Exige-se a partir de então, o movimento de conhecer o território para que o tratamento das demandas tenha significados e efeitos na construção das respostas a essas demandas.

Com essa proposta, a Política Nacional de Assistência Social/2004 apresenta uma nova forma de atendimento às demandas sociais, isto é, possibilita mecanismos de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções ao invés de definir metas a partir de demandas genéricas. Segundo Menicucci (2002), ela se preocupa em promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre uma população em determinado território.

Para Koga (2003, p.25) “pensar a política pública a partir do território exige um exercício de revista à história, ao cotidiano, ao universo cultural da população que vive no território”. Isso significa conhecer a dinâmica do cotidiano vivido pelas



peças, pelos moradores de um determinado lugar visando à consecução de ações locais participativas.

A partir dessa concepção o processo de descentralização que viabiliza um conhecimento mais homogêneo do território, apresenta-se como um indicativo para ações integradas na perspectiva da intersectorialidade nas políticas públicas.

Todo esse processo só ganha consistência, quando existe a participação da população que reside no território, pois, através do conhecimento das necessidades locais, é possível construir uma política que esteja afinada com as demandas sociais.

O SUAS como modelo de gestão passa a considerar o espaço de vida dos seus usuários a partir desse entendimento de território, e assim sendo, irá regular e organizar as ações socioassistenciais com foco no grupo familiar e no território como base de organização de suas ações.

Outro aspecto que também pode ser considerado inovador na implantação das políticas sociais e que está intrinsecamente relacionado com o processo de descentralização, intersectorialização, territorialização e participação, diz respeito ao trabalho em Rede ou a metodologia de trabalho em Rede.

De acordo com a Política de Assistência Social, a operacionalização de seus serviços, a partir de uma metodologia em Rede, constitui uma das estratégias da administração pública para superar a fragmentação na prática dessa política (PNAS/2004).

Seguindo essa lógica, a PNAS/2004 estabelece que implantar essa concepção significa:

Ir além da simples adesão, pois há necessidade de se romper com velhos paradigmas, em que práticas se construíram historicamente pautadas na segmentação, na fragmentação e na focalização, e olhar a realidade, considerando os novos desafios colocados pela dimensão do cotidiano, que se apresenta sob múltiplas formatações exigindo enfrentamento de forma integrada e articulada.

Essa nova forma de gestão social em rede faz parte do que Carvalho (2002) chama de gestão dos sistemas de políticas públicas que implica numa relação de cooperação e complementariedade entre União, Estados e Municípios no desenvolvimento de ações compartilhadas com a sociedade civil, por meio de serviços de atenção à população.

No contexto da gestão das políticas públicas, a implementação desses sistemas, traz mudanças importantes. No que diz respeito à concepção, significa alterar a forma organizacional, tornando-a mais dinâmica e propiciando uma articulação das diversas instituições envolvidas. Implica, também, e do nosso ponto de vista é um dos aspectos preponderantes, mudanças na cultura e nos valores organizacionais, pois envolve descentralização de poder.

Na administração pública, essa lógica tem levado a novas formas de organização e de relacionamento interorganizacional, entre agências estatais e sobretudo, entre Estado e Sociedade Civil. Na Política Nacional de Assistência, o imperativo de formar redes se faz presente por razões relacionadas à própria história das políticas públicas no Brasil, sobretudo da assistência social, marcada pela diversidade, superposição, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros; e pela complexidade das expressões da questão social que exige do Estado formas inovadoras para enfrentá-las.

Uma dessas formas de organização é o estímulo à sinergia, que possibilita a formação de espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade, tornando imprescindível a sua participação em ações integradas, de modo a multiplicar a sua potencialidade para o atendimento às demandas sociais.

Na proposta do SUAS, a reciprocidade nas ações é fundamental. Para isso é necessário o estabelecimento de fluxos, referência e retaguardas para o atendimento, bem como, a definição de portas de entrada para o sistema proporcionando um direcionamento para a população e uma organização para os recursos administrativos.

No caso específico da Assistência Social, a formação de uma Rede pressupõe a presença do Estado como referência para a consolidação da política pública, o que garante que as ações desenvolvidas transitem da esfera da ajuda, da filantropia para a garantia da cidadania e dos direitos, como também, possibilite que os serviços de determinado território possam realmente construir uma rede, assegurando direitos de forma integral.

### **2.3.3. Relação Estado e sociedade civil**

Uma outra base organizacional do SUAS diz respeito à relação entre Estado e Sociedade Civil. A LOAS propõe um conjunto articulado, integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessita.

Partindo dessa premissa, o SUAS apresenta mecanismos que passam a regular esta relação, no entanto autores como Sitcosvisk (2008) assevera que essas premissas são apenas um avanço na tentativa de organizar, racionalizar e regulamentar a relação público-privado, com o intuito de evitar a sobreposição de ações e desperdícios de recursos. Porém, outros autores como Sposati (2006) reconhecem que essa relação pode ser estabelecida em outras condições que ultrapassam as diretrizes administrativo-organizacionais.

Por outro lado, reconhecemos que tanto o Estado como a Sociedade Civil, necessitam redefinir seus papéis. O Estado deve assumir a primazia da responsabilidade na garantia de direitos, na condução da política, e na sua forte presença normativa, indutora e agregadora, como sanciona a CF/88. E a sociedade civil, organizando-se e capacitando-se para, além de participar como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, exercer o seu papel na condução do controle social.

Autores brasileiros como que dedicam suas pesquisas ao analisar a relação entre Estado e Sociedade Civil na implementação das políticas sociais, têm se dividido na compreensão desse fenômeno. Entre esses estudiosos, alguns

defendem a emergência do protagonismo dos movimentos sociais, munindo a sociedade civil de ferramentas que possibilitam o seu fortalecimento para compor um novo pacto e condições de governabilidade(CARVALHO,2002), enquanto outros, afirmam se tratar de uma clara transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade (BEHRING, 2003)

No que diz respeito a esse debate, Abrahamson assevera que estamos diante de um novo consenso em torno da política social, o qual, aparentemente, alcançou a maior parte da Europa e a sociedade moderna, sob a forma de uma abordagem mista de bem-estar, um *Welfare Mix* (ABRAHAMSON *apud* SITCOVSK, 2008, p.171).

Como observa Abrahamson, os autores que defendem a existência desse *Welfare Mix* estão assinalando que a provisão de bem-estar na sociedade moderna está atrelada a uma combinação das intervenções do mercado, do Estado e da sociedade civil sobre a vida dos indivíduos. Assim sendo, o pluralismo nessas intervenções denota o menor domínio do Estado, que não é visto, nesse caso, como o único mecanismo possível para possibilitar o atendimento das demandas sociais (SITCOVSK, 2008).

Como assegura na Política de Assistência Social/2004, a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil não significa uma retração das responsabilidades do Estado, mas deve proporcionar tomadas de decisões políticas coletivas em consonância com a sociedade.

É condição necessária para o trabalho em rede, segundo a PNAS/2004, o Estado ser o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Não-Governamentais–ONG's, Organizações Governamentais–OG's e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, discutindo questões que dizem respeito à vida da população em todos os seus aspectos.

Nesse sentido, as relações entre Estado e sociedade civil, o trabalho em rede significa uma estratégia de articulação política que resulta na integralidade da ação

voltada para o reconhecimento da atuação das organizações da sociedade nas políticas sociais.

#### **2.3.4. Financiamento**

O financiamento constitui outra base do SUAS. É proposto um novo patamar em termos de orçamento e de ofertas de serviços para a assistência social. No financiamento do tripé da Seguridade Social, o art. 195, da CF/88 institui que, através de orçamento próprio, as fontes que garantem as despesas das políticas que o compõe, devem ser financiadas por toda a sociedade, por meio de recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das contribuições sociais.

Partindo dessa premissa, o SUAS estabelece novos parâmetros. Os serviços passam a ter uma nova lógica de financiamento que se caracteriza pelos seguintes aspectos: organiza-se na modalidade de pisos; o repasse aos entes federados é automático Fundo a Fundo<sup>21</sup>; há a pactuação dos entes federados para expansão da cobertura dos serviços, considerando critérios equânimes com base no território; os portes dos municípios e a complexidade dos serviços são pensados de maneira hierarquizada e complementar, entre outros.

Ainda pertencente a esse rol de mudanças está a definição dos financiamentos relacionados aos serviços de outras áreas, que até então eram executados pela assistência social, como exemplo: os serviços de creches, e a reafirmação da recomendação de que Estados, Distrito Federal e Municípios invistam no mínimo 5% do total da arrecadação de seus orçamentos para a área da assistência, instituindo-se o co-financiamento.

A questão do co-financiamento na Política da Assistência Social/SUAS também envolve a discussão histórica dos repasses de recursos engessados que se caracterizavam pelo formato de atendimentos pontuais direcionados a programas que, na maioria das vezes, não correspondia às necessidades estaduais, regionais e

---

<sup>21</sup> A partir da CF/88 com a descentralização político-administrativo o repasse de recursos financeiros para as políticas públicas são realizados diretamente entre Fundo Nacional e Fundo Estadual ou Municipal.

municipais.

Nas diretrizes do SUAS, se busca romper com esta série histórica possibilitando a definição de um modelo de financiamento que atenda ao desenho proposto pela PNAS/2004. A partir do pacto federativo, baseado em pisos de atenção que devem ser identificados nos Estado, Distrito Federal e Municípios, em função das particularidades das demandas, frente aos direitos afeiçoados pela assistência social.

Para a efetiva implantação de um Sistema Único de Assistência Social, segundo Silva:

Será necessário assegurar a efetiva disponibilidade de recursos para a área por meio de: fontes regulares de financiamento; regulação do dispositivo constitucional que trata do imposto sobre grandes fortunas; viabilização de novas fontes de financiamento nos termos do parágrafo 4º do art. 195 da Constituição Federal; revisão da legislação relativa a renúncia fiscal [...] evitando a pulverização e o paralelismo de ações entre outras medidas (SILVA, 2004, p.69).

A consolidação do SUAS, quanto ao financiamento, depende da ampliação do Estado na sua função regulatória e de destinação de recursos, sobretudo quando esse sistema apresenta, como estratégia de gestão, a formação de rede que se caracteriza através de gestão compartilhada e intersetorial com várias políticas e agentes da sociedade civil.

### **2.3.5. Controle social**

Outra base constitutiva do SUAS é o controle social. Ele apresenta uma lógica fundamentada na CF/88 e na LOAS que garantem a participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeiro e técnico-operativo, pautada na gestão democrática e descentralizada.

Os espaços privilegiados para exercer essas prerrogativas são os conselhos, as conferências, os fóruns, entre outros. A partir da PNAS/2004, o SUAS direciona para a construção de uma nova agenda que compõe a base organizacional do controle social, em que o Conselho Nacional de Assistência Social busca a

construção de articulações com Conselhos Nacionais de outras políticas públicas, como também, com conselhos estaduais e municipais no intuito de fomentar sinergias resguardando as especificidades regionais.

No entanto, o controle social não se limita apenas às instâncias deliberativas ou consultivas, mas diz respeito também, à participação do usuário na efetivação do SUAS. Nesse sentido, esse segmento, em decorrência da natureza da assistência social no país, permeada pela concepção de ajuda, favor, caracteriza-se por meio de pessoas dependentes, tuteladas, que apresentam baixo nível de ações pró-ativas, o que muitas vezes, inviabiliza a construção de alternativas, que expressem um estado de cidadania.

A concretização de um Sistema de Proteção Social que tem como proposta a redução das desigualdades sociais, necessariamente exige um re-ordenamento político-institucional que valorize a participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas públicas, mais especialmente dos setores identificados com as demandas sociais.

Reconhecer essa participação é evitar a visão da sociedade civil como uma mera executora ou colaboradora na gestão pública, isto é:

Não se trataria, portanto, de uma organização autônoma voltada para a emancipação, à construção de consensos e hegemonias ou a interferência coletiva nos espaços em que se definem as escolhas e as decisões fundamentais, mas de uma organização subalternizada, domesticada, concebida de modo 'técnico'. A sociedade civil seria cooperativa, parceira: não um campo de luta ou oposições, mas um espaço de colaboração e de ação construtiva (voluntariado) (NOGUEIRA, 2004. p, 54)

Entendemos que, sem uma participação efetiva e segura da sociedade civil, e especialmente, dos usuários da assistência social, o controle social perde sua legitimidade. Para evitar que isso aconteça, faz-se necessário uma descentralização, pela via da municipalização, na direção do estabelecimento de canais de cooperação mútua entre os setores público e privado, tanto na provisão de bens e serviços, como no compartilhamento de decisões na gestão da política.

Um outro mecanismo, também importante no controle social, principalmente

no que se refere à assistência social, é um amplo processo de formação que envolva os segmentos da sociedade civil no planejamento e na operacionalização da Política de Assistência Social.

### **2.3.6. Política de recursos humanos**

Atrelada também às bases constitutivas do SUAS está a preocupação com a gestão do trabalho. A pouca ou quase inexistência de discussão sobre os recursos humanos na área da assistência social, a nova forma de conceber e gerir esta política exige alterações no processo de trabalho dos trabalhadores sociais. Isso para que a prática profissional esteja em consonância com os avanços da legislação (COUTO, 1999).

Nesse sentido, para garantir a consolidação e legitimação desse Sistema, em 13 de dezembro de 2006, o Conselho Nacional de Assistência Social, no uso de suas competências, resolve aprovar a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB-RH/SUAS.

O contexto que caracteriza o surgimento da NOB-RH/SUAS está relacionado ao processo de descentralização por que passa a Política de Assistência Social. Esse exige novas atribuições, para os gestores e trabalhadores das três esferas, e dirigentes de entidades e conselheiros, no que tange suas competências para responder às demandas de um sistema que está sendo implantado, com o surgimento permanente de novas funções e especializações profissionais.

A NOB-RH/SUAS tem o propósito de oportunizar aos recursos humanos da assistência social maior capacidade de gestão, como também, instrumentos que possam contribuir para superação de suas práticas profissionais, alterando suas atuações de viabilizadores de programas sociais, para viabilizadores de direitos.

Um outro aspecto que também faz parte da proposta da NOB-RH/SUAS, diz respeito à incapacidade do Estado de gerar carreira na área da assistência social, o que por conseqüência leva a um enorme desestímulo nos trabalhadores que atuam na área. No sentido de responder a essa demanda, a criação de um plano de



carreira é considerada um aspecto prioritário.

As diretrizes da referida resolução contemplam a necessidade de conhecer os profissionais que atuam na área da assistência social, caracterizando suas expectativas de formação e capacitação para a gestão do SUAS.

A NOB-RH/SUAS também trata da definição de critérios para a formação das equipes de referência, responsáveis pelos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e a proporção da equipe em relação ao número de potenciais usuários.

Outras diretrizes da NOB-RH/SUAS dizem respeito, aos princípios éticos para os trabalhadores da assistência social; à Política Nacional de Capacitação, ao cofinanciamento da gestão do trabalho; às responsabilidades dos gestores para a gestão do trabalho no âmbito do SUAS, entre outras.

Seguramente a NOB-RH/SUAS se apresenta como uma das grandes inovações no que diz respeito aos mecanismos de gestão social, porém, vale ressaltar, que essa Norma só terá eficácia se for amplamente pactuada e assumida, como um dos principais pré-supostos para a consolidação do SUAS, o que depende da adesão dos gestores em incorporar essas diretrizes nas suas legislações e organização administrativa.

### **2.3.7. Sistema de informação, monitoramento e avaliação**

O último eixo estruturante do SUAS está relacionado ao sistema de informação, monitoramento e avaliação. Esse, também, inovando o exercício da gestão e do controle social das ações e recursos públicos. A implantação desse sistema denota a necessidade urgente de ferramentas que possibilitem o gerenciamento da Política de Assistência Social e o reordenamento necessário para a efetivação de uma gestão democrática e afiançadora de direitos.

Para ser visualizada em ações concretas, a PNAS-2004 estabelece a implantação de políticas articuladas que deverão pautar-se principalmente na

criação de sistemas de informação, que serão a base estruturante e produto do Sistema Único de Assistência Social com a preocupação em definir indicadores específicos de políticas públicas.

Segundo Tapajós (2006), no centro dessa decisão, nacionalmente pactuada, esta o reconhecimento de que a busca e formulação da cidadania são também fomentadas por ferramentas tecnológicas e informacionais que facultem o melhor acontecimento do direito. Em outros termos, a administração pública fundamenta-se na modernização administrativa articulada a um processo de exercício de democracia, o que denota a importância de um trabalho coletivo na implantação de um sistema de política pública.

O espaço que a tecnologia informacional passa a ocupar na assistência social expressa a ausência de mecanismos eficazes no acompanhamento dos serviços, programas, projetos e benefícios, ancorados na necessidade de se responder de forma otimizada às exigências da nova Política de Assistência Social, como também, de proporcionar maior visibilidade social transformando a informação agregada em uma informação social útil e utilizável.

Outro aspecto que também torna imperativo à implantação do Sistema Nacional de Informação da Assistência Social, é a utilização de recursos que possam favorecer a ação de gestores, trabalhadores e prestadores de serviços, na busca pela mensuração da eficiência, da eficácia, o compartilhamento e transparência das ações e dos orçamentos, pelo fomento à realização de estudos, pesquisas e diagnósticos, com o intuito de contribuir para implementação da Política nas três esferas de governo.

A efetivação desses avanços, os modos de sua implantação, os conteúdos que, paulatinamente, vão se consolidando no que diz respeito ao sistema de informação, têm que estar articulados com um outro olhar que vai além da geração de dados, isto é, precisam estar conectados com a habilidade em saber usar a informação qualificada e transformá-la em informação produtiva, para servir de escudo contra as práticas reiterativas do mero cumprimento de rotinas e procedimentos sem a devida qualificação profissional (TAPAJÓS, 2006).

Atrelada à necessidade de um sistema de informação, também esta a urgência na implantação de sistemas de monitoramento e avaliação das políticas públicas, que não é requisito atual, pelo contrário, as políticas públicas de um modo geral padecem pela falta de mecanismos eficientes para viabilizar essas ações no contexto de suas execuções.

No SUAS, as diretrizes para a efetivação desse sistema, não são diferentes do que já vem sendo exigido para implementação da Política de Assistência Social, os parâmetros são os mesmos, isto é, é preciso pensar um movimento articulado entre diagnóstico/planejamento/execução/monitoramento e avaliação, absolutamente interdependentes, que se inter-relacionam em uma dinâmica estratégica e não linear.

As políticas públicas, principalmente a assistência social, atuam em um contexto de tensão permanente. Se a proposta é realmente modificar a realidade, é importante e preeminente se identificar as forças em jogo e articulá-las no planejamento da intervenção, enfrentando-as e buscando alternativas condizentes com as demandas por meio de uma ação que reconheça os conflitos existentes, porém, encontre soluções factíveis, viáveis e exeqüíveis.

Não podemos perder de vista que esse processo deve ser coletivo, envolvendo todos os atores sociais interessados que, trazendo suas experiências e conhecimentos confrontam idéias e interesses, pactuando, priorizando objetivos, metas, procedimentos e resultados a alcançar.

Nesse sentido, a PNAS/2004 assinala que para se alcançar estes propósitos é preciso que a informação, a avaliação e o monitoramento no setor da assistência social sejam doravante tratados como setores estratégicos de gestão, cessando com uma utilização tradicionalmente circunstancial e tão somente instrumental deste campo. O que é central para o ininterrupto aprimoramento dessa política no país.

## 2.4. Funções da Assistência Social no SUAS

Um dos papéis do SUAS é a normatização de padrões nos serviços socioassistenciais, observando aspectos referentes à qualidade no atendimento, indicadores de avaliação entre outros aspectos. As referências para esta normatização dos serviços socioassistenciais estão pautadas em três funções que estão elencados na Política Nacional de Assistência Social/2004. São elas: proteção social hierarquizada entre básica e especial; vigilância social e a defesa dos direitos institucionais.

A proteção social consiste no conjunto de ações, cuidados ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto dos acontecimentos na vida dos cidadãos no âmbito social e natural ao ciclo de vida. Essa proteção destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza e ou fragilização de vínculos afetivos.

A conquista do status de proteção social para a Política de Assistência Social requer cuidados eminentes para não se deixar cair na mera estreiteza de sua compreensão e nem na formação de um sistema de proteção que camufle as suas reais necessidades de atendimento. Entender essa Política como proteção social, significa em primeiro lugar, não direcionar para a assistência social a responsabilidade única de proporcionar ao indivíduo uma segurança diante dos inúmeros riscos sociais que enfrenta cotidianamente.

E em segundo, visualizar a assistência social superando o entendimento de uma política subsidiária na relação com o trabalho. Processo que exige a articulação com outras políticas para o enfrentamento das desigualdades estruturais e sua expressão.

Segundo Sposati (2006) a perspectiva de proteção social contida no SUAS, ultrapassa o “caráter” compensatório do entendimento corrente de proteção social. O dimensionamento dos riscos e das vulnerabilidades, como condição prioritária na assistência social, não retira a preocupação com a descoberta de alternativas que inibam o agravamento da vulnerabilidade. Segundo a autora, essa é uma condição

precípua para que a assistência social se efetive.

Sposati (2006) observa ainda que a proposta da PNAS/2004 não acena para uma regulação estática da pobreza, mas para o fortalecimento da política do convívio que está relacionada à ampliação da coesão social, isto é, criação de vínculos que reduzam ou eliminem riscos e vulnerabilidades sociais, possibilitando o desenvolvimento de capacidades de auto-sustento ao cidadão.

Nessa trajetória, e em decorrência das especificidades que as vulnerabilidades sociais apresentam aos indivíduos, e da necessidade de organização dos serviços, a proteção social foi definida em dois patamares: proteção social básica e proteção social especial. No entanto, vale o cuidado de não entender a preocupação com a organização num sentido instrumental, isto é, indicar somente um mero rearranjo organizacional, mas ser concebida como uma estratégia fundamental na articulação com as ações de proteção de outras políticas públicas.

Assim sendo, a proteção social básica se refere à prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Essa proteção está direcionada às famílias como unidade de referência, ofertando um conjunto de serviços locais que visam à convivência, à socialização ao acolhimento de famílias, cujos vínculos familiares e comunitários não foram rompidos, assim como, a promoção de sua integração ao mercado de trabalho (PNAS/2004).

Esses serviços, programas, projetos e benefícios, segundo a referida Política, deverão se articular com as demais políticas públicas locais de forma a garantir a sustentabilidade das ações desenvolvidas e o protagonismo das famílias e indivíduos atendidos de forma a superar as condições de vulnerabilidades e a prevenir as situações que indicam risco potencial.

Com relação à proteção especial, se justifica pela existência de famílias que,

em decorrência do fenômeno da exclusão social<sup>22</sup> e, ou de outras variáveis, encontram-se em situações de violação de direitos dos seus membros, como: violência contra crianças, adolescentes, jovens, idosos, mulher e pessoas com deficiência; além de outros como: pessoa em situação de rua; migrantes; jovens em cumprimento de medidas sócio-educativas.

Essas dimensões da realidade social demandam intervenções específicas, sendo que é necessário desencadear estratégias que possibilitem, por meio de serviços projetos e programas, uma elaboração de novas referências morais, afetivas que favoreçam a reconstrução de vínculos importantes para o fortalecimento e fomento de ações pró-ativas dos indivíduos.

No que diz respeito à especificidade dessa proteção social, são considerados dois níveis de complexidade, o médio e o alto. O primeiro, está relacionada às famílias e indivíduos com direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos, porém necessitam de uma estruturação técnico-operacional especializada e individualizada e ou de um acompanhamento mais sistemático (PNAS/2004).

O segundo está relacionado aos serviços que garantem proteção integral às famílias e indivíduos que estão sem referências, com seu tecido social totalmente esgarçado e, ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados do seu *lócus* familiar e ou comunitário (PNAS/2004).

Com referência a essas proteções, o SUAS aponta para as condições efetivas de viabilizar uma organização na oferta e operacionalização desses serviços, inclusive destacando a importância das especificidades dos territórios.

A vigilância social é uma outra função, refere-se ao desenvolvimento das

---

<sup>22</sup> Entendo a exclusão social como um processo que pode levar ao acirramento da desigualdade social e da pobreza. O termo exclusão, implica que um indivíduo, ou grupo de indivíduos seja excluído de algo, deste modo, exclusão social indica alguém que é excluído da sociedade.

capacidades e de meios de gestão com o propósito de conhecer as formas de vulnerabilidade da população e do território que reside. Tem a função de detectar e informar as características e dimensões da precarização que vulnerabilizam famílias e pessoas, trazendo danos à sua autonomia, socialização e convívio familiar.

Compondo esse sistema está a produção de conhecimento sobre a realidade das demandas referentes à proteção social básica e especial, o sistema informatizado de monitoramento de situações de vulnerabilidade social, sistema de indicadores de controle e avaliação de resultado, manutenção de bancos de dados sobre usuários, famílias e entidades de assistência social são necessários para organização do SUAS e, por último, o sistema de gerenciamento de serviços socioassistenciais.

Como última função esta a defesa social e institucional, relacionada à garantia da informação para os usuários. No que diz respeito aos seus direitos socioassistenciais e garantia de acesso a esses direitos como: direito ao atendimento digno, sem procedimentos vexatórios; direito ao tempo, de forma a acessar os serviços com reduzida espera; direito à informação sobre o funcionamento dos serviços; direito do usuário à manifestação de seus interesses; direito a uma oferta qualificada de serviço e, por fim, direito à convivência familiar e comunitária.

Para a efetivação desses direitos por meio da proteção social básica e especial, a PNAS/2004 institui as unidades básica e pública da assistência social que são: os Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS) e os Centros de Referência da Assistência Social (CRAS).

A partir dos procedimentos adotados hoje pela PNAS/2004, é curioso observar que, dentre as três funções destacadas acima, a proteção social é a que se apresenta mais avançada, isto pode ser verificado principalmente pela marcha crescente de implantação de CREAS e CRAS nos municípios brasileiros

Nos CREAS são ofertados serviços, que de acordo com a PNAS/2004/SUAS, devem ser operados em uma estratégia de rede com a finalidade de garantir a

proteção básica especial, destinada a proteger, recuperar situações de abandono, de isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos mediante a oferta de serviços especializados como abrigo, albergue, casa de passagem, família substituta entre outros que possibilitem a restauração da autonomia, da capacidade do convívio e do protagonismo de seus usuários.

Como foi abordado anteriormente, esses serviços têm também a necessidade de estabelecerem um trabalho em rede, especificamente com o sistema de garantia de direitos, que compreende o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Poder Executivo. Fazem parte desses serviços especializados os Programas de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI e o Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, entre outros.

No que diz respeito ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), é um equipamento estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais do território. É a unidade efetivadora da referência e contra-referência do usuário na rede socioassistencial do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e também para os serviços das demais políticas públicas.

Tem como objetivo, ser uma referência local da assistência social no sentido de propiciar a concretização dos direitos socioassistenciais ofertados, coordenando, em rede, os serviços, programas e projetos que previnam situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e de fortalecimento de vínculos familiares e comunitários (BRASIL, 2006).

O CRAS constitui-se em espaço criado especificamente para representar a unidade de referência para a família no território. É o ponto referencial das famílias na busca de informações, serviços e acolhida no seu território de localização. Esta unidade pública estatal é a “porta de entrada” dos usuários à rede de proteção social básica do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

De acordo com as orientações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o ambiente do CRAS deve ser acolhedor, para facilitar a



expressão de necessidades e opiniões, com espaço para um atendimento individual que garanta privacidade, preserve a integridade e a dignidade das famílias, seus membros e demais indivíduos.

Segundo as diretrizes para a implantação do CRAS, o trabalho com as famílias referenciadas no território, privilegia a dimensão sócio-educativa da Política de Assistência Social na efetivação dos direitos relativos às seguranças sociais afiançadas. Assim, as ações profissionais relacionadas aos serviços prestados no CRAS devem provocar impactos na dimensão da subjetividade dos usuários, tendo como diretriz central, a construção do protagonismo e da autonomia na garantia dos direitos, com superação das condições de vulnerabilidade social dessas famílias (BRASIL, 2006).

Os serviços, benefícios, programas e projetos que podem ser realizados no CRAS ou que estão referenciados nos territórios de abrangência são: serviços sócio-educativos geracionais, intergeracionais e com famílias; serviços sócio-comunitários; serviços de reabilitação na Comunidade e outros.

Os benefícios são: Transferência de Renda (Programa Bolsa Família - PBF); Benefícios de Prestação Continuada (BPC); Benefícios Eventuais Assistenciais em espécie ou material. Vale ressaltar que este último benefício ainda não foi regulamentados, dessa forma não existe uma normativa que o caracterize.

Os programas e projetos são: capacitação e promoção da inserção produtiva; promoção da inclusão produtiva para beneficiários do PBF e no BPC; projetos e programas de enfrentamento à pobreza e à fome; grupos de produção e economia solidária, e grupos de trabalho e renda.

A ênfase dos serviços socioassistenciais no CRAS é o atendimento às famílias. Mesmo que alguns serviços, programas e benefícios socioassistenciais não sejam prestados diretamente no CRAS, é necessário manter a referência para os devidos encaminhamentos.

De acordo com NOB-SUAS, a taxa de vulnerabilidade social, definida na NOB-SUAS, é um importante indicador da necessidade de oferta de serviços de Proteção Básica. Cada município deve identificar o(s) território(s) de vulnerabilidade social e nele(s) implantar um CRAS, de forma a aproximar os serviços dos usuários. O CRAS deve ser instalado próximo ao local de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade, conforme indicadores definidos na NOB-SUAS.

O espaço do CRAS deve ser compatível com os serviços nele ofertados. Abriga, no mínimo, três ambientes com funções bem definidas: uma recepção, uma sala ou mais para entrevistas e um salão para reunião com grupos de famílias, além das áreas convencionais de serviços. Deve ofertar serviços sócio-educativos e de convívio para grupos de crianças, adolescentes, jovens e idosos, ou de capacitação e inserção produtiva, assim como, contar com mobiliário compatível com as atividades a serem ofertadas (BRASIL, 2006).

Para fins de partilha dos recursos da União, a Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB-SUAS) estipula o número mínimo de CRAS de acordo com o porte do município, como também, as dimensões de território, definidos por um número máximo de famílias nele referenciadas. São esses os parâmetros:

- Pequeno Porte I - Município de até 20.000 habitantes/5.000 famílias – mínimo de 1 CRAS para até 2.500 famílias referenciadas;
- Pequeno Porte II - Município de 20.001 a 50.000 habitantes/de 5.000 a 10.000 famílias - mínimo de 1 CRAS para até 3.500 famílias referenciadas;
- Médio Porte - Município de 50.001 a 100.000 habitantes/de 10.000 a 25.000 famílias - mínimo de 2 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;
- Grande Porte - Município de 100.001 a 900.000 habitantes/de 25.000 a 250.000 famílias - mínimo de 4 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas;

- Metr pole - Município de mais de 900.000 habitantes/mais de 250.000 famílias - mínimo de 8 CRAS, cada um para até 5.000 famílias referenciadas.

A capacidade de atendimento do CRAS varia de acordo com o porte do Município e com o número de famílias em situa o de vulnerabilidade social, conforme estabelecido na NOB-SUAS. Estima-se a seguinte capacidade de atendimento, por área de abrangência do CRAS:

- CRAS em território referenciado por até 2.500 famílias – capacidade de atendimento: até 500 famílias/ano;
- CRAS em território referenciado por até 3.500 famílias – capacidade de atendimento: até 750 famílias/ano;
- CRAS em território referenciado por até 5.000 famílias – capacidade de atendimento: até 1.000 famílias/ano.

De acordo com a NOB-RH/SUAS as equipes de referência do CRAS são aquelas constituídas por servidores efetivos, responsáveis pela organiza o e oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de prote o social básica, levando-se em considera o o número de famílias e indivíduos referenciados, o tipo de atendimento e as aquisi es que devem ser garantidas aos usuários. A composi o das equipes de referência é definida de acordo com o porte dos Municípios.

### Quadro 1

#### Equipe de Referência dos CRAS/Porte dos Municípios

Pequeno Porte I	Pequeno Porte II	Médio, Grande, Metr�pole e DF
Até 2.500 famílias referenciadas	Até 3.500 famílias referenciadas	A cada 5.000 famílias referenciadas
02 técnicos de nível superior: sendo um profissional assistente social e outro	03 técnicos de nível superior: sendo dos profissionais assistentes sociais e outro	04 técnicos de nível superior: sendo dois profissionais assistentes sociais, outro, preferencialmente, psicólogo

preferencialmente psicólogo.	preferencialmente psicólogo.	e um profissional que compõe o SUAS.
02 técnicos de nível médio.	03 técnicos de nível médio.	04 técnicos de nível médio.

Fonte: NOB-RH/SUAS-2006

Funcionalmente, o CRAS deve obedecer a critérios espaciais e operacionais, isto é, de acordo com o porte do Municípios é definida a sua capacidade mínima de atendimento que está relacionada ao número de famílias atendidas e referenciadas pelo Programa Bolsa Família (PBF) e sua equipe de trabalho.

O CRAS é a unidade coordenadora dos serviços de proteção básica que atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando à orientação e fortalecimento do convívio sócio-familiar e a informação, orientação sobre a rede de serviços socioassistenciais existentes em um território específico, direcionados para crianças, jovens, idosos e pessoas com deficiência. É o equipamento social responsável pelo desenvolvimento do Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF) <sup>23</sup>.

Como unidade coordenadora dos Serviços de Proteção Básica, o CRAS é um importante instrumento de produção, sistematização e divulgação de indicadores sociais e urbanos de seu território específico, com o objetivo de estabelecer conexão com outros territórios. Concomitante, ele também tem por meio da sua equipe de prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como, articular-se com os serviços socioassistenciais existentes no território, mantendo ativo o sistema de vigilância social instituído pelo SUAS.

Outro papel do CRAS é realizar o mapeamento e organização dos serviços por meio do trabalho em rede, objetivando o encaminhamento da população local aos demais serviços da Proteção Social Básica, ofertados por outras políticas públicas e sociais locais, possibilitando assim, o desenvolvimento de ações intersetoriais, buscando o atendimento integral necessário para as demandas

<sup>23</sup> Este Programa trabalha com os recursos simbólicos e afetivos do grupo familiar e sua disponibilidade para assumir essas atribuições.

identificadas.

Essas unidades de referência da assistência social compreendem a porta de entrada para o atendimento das demandas da população de acordo com sua especificidade. A realidade de funcionamento desses equipamentos sociais convive cotidianamente com os desafios que a PNAS/2004 e o SUAS apresentam a partir de suas diretrizes, visto com mais intensidade, pois esses espaços estão diretamente ligados às demandas da população.

De acordo com o exposto, a Política Nacional de Assistência Social, ao longo de sua história, vem conquistando um espaço que merece destaque entre as Políticas Públicas, principalmente quando se refere ao movimento de avanços com relação aos seus antecedentes históricos. Sabemos que os desafios ainda são numerosos, porém não podemos perder de vista que a CF/88 é um marco legal que modificou a sua concepção propiciando que a assistência social iniciasse um trânsito para um campo novo: o campo dos direitos, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal.

Os desafios a que nos referimos estão direcionados a todos os eixos estruturantes dessa Política, no entanto a nossa preocupação investigativa está mais relacionada à forma como o CRAS, em Teresina-PI, vem desenvolvendo sua função por meio do trabalho em rede, considerando os aspectos peculiares desse trabalho, como uma inovação na intervenção das políticas públicas e sociais e as condições objetivas da realidade que essas unidades vivenciam.

## **CAPÍTULO 3 - POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – TERESINA - PI**

A implantação de uma política pública é um processo que está relacionado a um complexo de fatores que envolvem: correlações de forças, conjuntura sócio-político-econômica, recursos financeiros e materiais, e equipes multiprofissionais.

A Política Municipal de Assistência Social da cidade de Teresina expressa este processo, relacionando as peculiaridades do Município, convergindo para possibilidades de construção de uma gestão pautada na perspectiva democrática.

Para podermos entender como essa Política está sendo desenvolvida nos dias atuais, nesse capítulo apresentaremos os antecedentes históricos que caracterizam a área da assistência social no município, por conseguinte o processo de implantação e implementação da Política Municipal de Assistência Social.

Com o intuito de reconstruir esse processo, realizamos uma pesquisa documental em órgãos públicos do Município<sup>24</sup>, como também, contamos com depoimentos colhidos de diversos atores envolvido no processo.

Para iniciar, faremos uma breve caracterização do Município, abordando aspectos históricos e sócio-político-econômicos, a fim de caracterizar o *lócus* de nossa investigação. Seguindo, relataremos como a assistência social foi se constituindo, destacando especialmente a implantação da Política Municipal de Assistência Social, por consequência a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

### **3.1. Caracterização da Cidade de Teresina<sup>25</sup>**

Teresina é a capital do Estado do Piauí, porém, ela não foi a primeira. Oeiras foi a cidade que primeiro ocupou esse lugar. O nome de Teresina é uma homenagem a D. Teresa Cristina esposa de D. Pedro II. Está localizada no centro-

---

<sup>24</sup> A pesquisa foi realizada na Prefeitura Municipal de Teresina, Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social, Dissertações.

<sup>25</sup> Informações obtidas do, Plano de Desenvolvimento Sustentável de Teresina - Agenda 2015.

norte do Estado e meio-norte do Nordeste brasileiro. Sua população é de 893.246<sup>26</sup> habitantes, sendo que, 94.7% residem na zona urbana e 5.3%, na zona rural.

A cidade possui uma superfície total de 1.6725 km<sup>2</sup> e tem os seguintes limites geográficos: ao Norte: municípios de União e José Freitas; ao Sul: Municípios de Palmeirais e Monsenhor Gil, ao Oeste: Estado do Maranhão com o município de Timon e, ao Leste, os municípios de Altos e Demerval Lobão.

Teresina é a terceira cidade, em todo o mundo, onde mais acontecem seqüências de descargas atmosféricas de grande intensidade. Isso justifica por que os mais antigos moradores da região chamavam-na de Chapada do Corisco, local onde a cidade começou a ser traçada.

Como capital mais jovem do Nordeste, Teresina nasceu urbanisticamente moderna. Foi uma das primeiras cidades do Brasil em que o projeto chegou antes da ocupação do espaço urbano. Destaca-se por seu traçado que lembra um tabuleiro de xadrez, com ruas paralelas, esquinas pequenas e perpendiculares, cuidadosamente planejada por Antônio Conselheiro Saraiva, governador da Província do Piauí em 1852.

É uma cidade que exhibe uma paisagem de grande beleza cênica, capaz de encantar, seus moradores e visitantes. As praças fazem parte do cartão postal da cidade, apresentam uma boa cobertura vegetal, criando grandes áreas verdes sombreadas que são consideradas, pela sua história, monumentos para a cidade. Por ter essas características, Teresina é cantada em verso e prosa pelos artistas da terra que a enaltecem, homenageando-a com o codinome “Cidade Verde”. Essas praças podem ser consideradas espaços públicos de encontros cotidianos da população em geral.

Teresina é uma cidade que é marcada pela vida ribeirinha e pela paisagem de dois rios, Parnaíba e Poti, cujas “águas espelhos” dividem a cidade. O rio Parnaíba, separa Teresina do Estado do Maranhão e o Poti, a zona leste da cidade. Esses rios

---

<sup>26</sup> Dados da Contagem da População IBGE-2007.

cruzam Teresina no sentido sul-norte, e adentram, a cidade encontrando-se no pitoresco parque "Encontro das Águas", para então desaguar no oceano atlântico, formando o único delta em mar aberto das Américas e um dos três maiores do mundo.

Do ponto de vista cultural, pode-se dizer que Teresina é marcada por expressivas formas de sociabilidades, denotando a população um forte vínculo afetivo e de identificação com a cidade.

Outro aspecto expressivo na cultura teresinense, diz respeito à sua riqueza e diversidade na produção artesanal. Dentre os produtos mais importantes que possibilitam esta atividade destacam-se o buriti e o caju. O primeiro é característico da região meio-norte do Brasil. Do seu fruto produz-se o doce, comida típica da região, e da palha, confeccionam-se bolsas, cestas, bijuterias. O segundo é uma fruta utilizada de diversas formas, sendo seu produto mais conhecido, a castanha de caju, e, a cajuína, bebida extremamente deliciosa, que agrada os mais diversos paladares.

Seu modo de viver hoje é moderno, mas conservando ainda traços provincianos de relacionamentos e convivência. As influências religiosas são, nesse sentido, muito presentes, principalmente em famílias tradicionais e segmentos da população idosa, crescente no perfil demográfico da cidade.

Ao contrário do Estado, que se caracteriza por movimentos emigratórios, Teresina ainda se mantém como uma receptora de fluxos populacionais de outros municípios do Estado. Esse movimento iniciou-se a partir dos anos 50, e era composto de uma população de origem rural à procura de emprego e sem moradia.

Teresina foi crescendo, e o centro foi-se caracterizando cada vez mais como área comercial, administrativa e financeira, expandindo-se por largas avenidas em direção ao Norte e, principalmente, Sul e Leste do espaço urbano.

Constitui um centro político e de serviços, situado na confluência dos eixos de circulação populacional que ligam as metrópoles do Nordeste (Salvador, Recife e



Fortaleza) com a metrópole de Belém. A área de influência de Teresina alcança regiões dos Estados do Maranhão, Ceará e Tocantins. Sua influência mais direta, além do restante do Estado, estende-se às regiões de Balsas, Caxias e Bacabal, no Maranhão.

No que se refere ao aspecto político, Teresina vem sendo marcada pela administração do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB) ao longo de 16 anos, portanto, desde 1992. Atualmente é administrada pelo médico Silvio Mendes de Oliveira Filho, filiado ao referido partido. Essa particularidade de Teresina, em relação a outros municípios do Estado, dá-se pelo fato de que o PSDB tem uma história de gestão municipal comprometida com a eficiência técnica das instituições públicas, acompanhando o processo de democratização e modernização da administração pública, que se instaurou com a Constituição Federal de 88.

Todavia, vale ressaltar que essa característica não exime essas administrações de limites, decorrentes da própria forma de governar um Município que ainda convive com práticas conservadoras e arcaicas, traços ainda muito presentes na cultura política do país.

A economia de Teresina é impulsionada basicamente por ser um entroncamento rodoviário regional e nacional, que torna a cidade um importante centro na cadeia de distribuição e comercialização de mercadorias e fornece produtos e serviços para a sua área de influência.

Em Teresina, os pequenos negócios constituem a base empresarial por excelência e têm papel econômico muito relevante. Alguns pequenos negócios competitivos constituem arranjos econômicos, como é o caso do Pólo de Saúde<sup>27</sup>. Há também, atividades de expressão regional e geradora de renda para o município no setor educacional, no setor da moda, na indústria de cerâmica.

---

<sup>27</sup> Nomenclatura dada à formação de um “cluster” de saúde, com formação de uma cadeia produtiva de serviços interligados de serviços na área da saúde que tem possibilitado atração de capitais e geração de emprego.

Teresina tem apresentado grande crescimento nos últimos anos, constituindo-se um Centro de Referência Regional de Saúde. Em diagnóstico realizado pelo Sindicato dos Hospitais–Sindhospi, aproximadamente, 30% dos atendimentos procedem de seis outros Estados da federação.

Na área da saúde, o município de Teresina tem a gestão plena no Sistema Único de Saúde (SUS). Possui uma grande rede de equipamentos de saúde pública e privada. Um avanço significativo vem sendo obtido na atenção à saúde com a implementação do Programa de Agentes Comunitários e o Programa de Saúde da Família, esses programas cobrem todas as vilas de Teresina e toda a zona rural.

Na educação, o Município tem se consolidado como um centro regional de serviços educacionais, além do ensino fundamental e médio, oferece cursos técnicos de nível médio, tecnológico de terceiro grau e avança para a pós-graduação. Entretanto, a taxa de analfabetismo da população de 10 anos ou mais, alcança 13,2%, correspondendo a 76.207 pessoas<sup>28</sup>

No que diz respeito à educação infantil, existe a necessidade de expansão da rede municipal para dar conta da demanda. Já no ensino fundamental, o Município atingiu o estado de universalização, proporcionando o atendimento à população que está na faixa etária de 6 a 14 anos.

No setor da educação superior, nos últimos 10 anos, Teresina tem convivido com um aumento crescente de faculdades privadas, oferecendo cursos de graduação e pós-graduação principalmente nas áreas de ciências sociais aplicadas e da saúde.

Teresina começa também a se projetar como um importante pólo de confecções e artigos de moda na região. As indústrias locais já fornecem suas produções para o comércio atacadista de várias cidades de outros Estados, como Tocantins e Mato Grosso do Norte e do Sul. A Feira Anual de Moda que é realizada

---

<sup>28</sup> Dados do IBGE – 2000.

na cidade, é considerada um dos importantes canais de comercialização do Nordeste.

A cidade também tem se firmado ao longo do tempo, como um importante centro de produção cerâmica, tanto artística decorativa, quanto utilitária. Além da cerâmica para a indústria da construção civil. A importância da produção de cerâmica se deve à qualidade da argila encontrada no Município, que é um diferencial, e, a fatores culturais, passados de geração em geração por parte das famílias que sobrevivem da produção artística, que impulsiona o setor turístico com peças ornamentais.

Em relação ao Estado do Piauí, Teresina concentra 43% das empresas, na sua maioria prestadora de serviços, e 71% das pessoas empregadas formalmente. Entretanto, algumas novas atividades começam a surgir em outros municípios do Estado, principalmente, agricultura da soja, criação de camarões, apicultura, fruticultura, entre outras.

A economia do município de Teresina está fortemente concentrada no setor terciário, que compreende as atividades do governo, comércio e prestação de serviço. Em 1999, segundo IBGE<sup>29</sup>, 85% do emprego formal e 92% dos rendimentos do município foram registrados no setor terciário. O governo, como fonte geradora de emprego tem um peso importante, empregando 41% do total da população economicamente ativa, gerando 54% do rendimento da população.

Nesse contexto, o comércio também é um importante empregador, participando com a contratação de 18% dos trabalhadores formais. O setor terciário, na medida em que a indústria de transformação oferece postos de trabalho formais e qualificados, representa um percentual de 7,9 % da mão- de- obra empregada. O setor agrícola é o que menos contribui para geração do emprego na capital, perfazendo um total de 0,7% dos trabalhadores formais, o que representa somente 0,2% dos rendimentos totais da população.

---

<sup>29</sup> Dados do Cadastro Geral de Empresas - IBGE, 1999.

A partir desse cenário, vale ressaltar, que os trabalhadores inseridos no mercado formal em Teresina são uma pequena parcela. A grande parte da população economicamente ativa está inserida no mercado informal, principalmente em atividades ligadas ao comércio ambulante e serviços gerais.

Essa realidade é mais gritante com a população jovem, dos 17% da população que tem idade entre 15 e 19 anos, apenas 1% está empregada e dos 29% entre 20 e 29 anos, somente 17% possuem emprego. Observa-se também através dos dados, uma grande dificuldades de inserção dos jovens no mercado de trabalho, ocasionando que o índice de desemprego se concentre na parcela mais jovem do Município.

No que se refere ao setor habitação, Teresina historicamente tem se caracterizado pelo processo de ocupações clandestinas, às vezes em terrenos impróprios. Essa situação tem melhorado em decorrência de uma articulação de Programas Federais, estaduais e municipais, destacando o Programa Vila Bairro,<sup>30</sup> como uma intervenção que tem modificado essa realidade no Município.

Esse programa é de atuação multissetorial integrada e tem como objetivo transformar vilas e favelas de Teresina em bairros, com padrão mínimo, de urbanização, orientado para o desenvolvimento socioeconômico do Município.

No sentido de articular as ações do poder público na área de influência da cidade, em 2001, foi criada a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, abrangendo 13 municípios da microrregião de Teresina, acrescido do vizinho Município de Timon no Maranhão, com quem tem uma relação econômica e social muito intensa.

Observando esses dados, podemos constatar o crescimento do município. Nesse sentido Rocha observa:

---

<sup>30</sup> Programa financiado pelo Banco Mundial e tem possibilitado um reordenamento da Política Habitacional do município. Foi implantado na segunda metade da década de 90, a sua implementação realizou intervenções nas Vilas, transformando-as num bairro urbanizado, dotando-os de infra-estrutura como calçamento, escolas, creches, postos de saúde, quadras poliesportivas, praças, e melhoria habitacional, com a substituição da taipa e palha por tijolos e telhas

O conjunto desses dados reflete um crescimento de 7,43% no índice de Desenvolvimento Humano Municipal-IDH de Teresina-PI, o que confere uma posição de médio desenvolvimento humano, segundo o PNUD<sup>31</sup>, é uma boa situação em relação aos outros municípios do Brasil, a 1.424ª posição, sendo que os 1.423 municípios brasileiros, (25,8%) estão numa situação melhor e os 4.083 (74,2%) estão em situação pior ou igual. E dentre os municípios do Estado do Piauí, Teresina ocupa o primeiro lugar em desenvolvimento humano. (ROCHA, 2005, p.55)

Contudo, segundo Rocha (2005), não é possível deixar de ressaltar que Teresina convive com problemas típicos de municípios em desenvolvimento: precária rede de saneamento básico, má distribuição da renda, baixa escolaridade da mão-de-obra em geral. Isto possibilita a formação de bolsões de miséria, ocasionando maior demanda por serviços na área da assistência social.

### **3.2. Configurações da Política Municipal de Assistência Social**

Para tratarmos da configuração da Política de Assistência Social em Teresina, necessário se faz discorrermos como a área da assistência social se desenhou no município. Esse processo é importante, pois, possibilita compreender o cenário de implantação da Política Municipal de Assistência Social.

No Estado do Piauí, os serviços assistenciais tiveram início em 1942 com a fundação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), cujo objetivo era prestar assistência à maternidade, à infância e à pobreza em geral.

Os programas eram executados em consonância com a Política do Governo Federal, com um cunho paternalista e voltado àqueles considerados carentes de recursos materiais.

Além da LBA, em 1958 foi criado no município de Teresina, o Serviço Social da Indústria (SESI), e, em 1960, o Serviço Social do Estado (SERSE). Até a década de 60 as ações de assistência social eram desenvolvidas somente nos níveis dos governos federal e estadual, não havendo nenhum trabalho com essas características no âmbito do Município de Teresina.

---

<sup>31</sup> Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o IDH até 0,499 revela baixo desenvolvimento econômico, IDH de 0,500 até 0,799 revela médio desenvolvimento e IDH maior que 0,800 revela desenvolvimento considerado alto.

Somente após 1964, quando as tensões sociais emergiram com mais evidências, é que o Município veio despertar para a necessidade de desenvolver ações voltadas para enfrentamento das questões da pobreza, sofrendo mudanças em sua concepção ao longo dos anos. Essas mudanças estão relacionadas a vários aspectos, enfatizando, principalmente, a forma de conceber e executar essas ações.

Em Teresina, a trajetória da assistência pode ser apresentada inicialmente em três momentos distintos<sup>32</sup>. O primeiro momento compreende o período de 1967 a 1974, sendo prefeito o Sr. Jofre do Rêgo Castelo Branco. Na sua administração foi criado o Serviço Social dos Servidores Municipais (SERSOM) instituído pela Lei N° 1.147, de 04 de dezembro de 1967, assumindo como sua presidente, a Primeira Dama do Município, a Sra. Benedita Castelo Branco, semelhantemente à tradição da LBA no nível federal, que sempre teve à frente a Primeira Dama do país.

Administrativamente, o SERSOM estava vinculado à Secretaria de Saúde e Bem-Estar Social, possuindo, contudo, uma autonomia administrativa e decisória através de sua presidência. A finalidade desse Órgão era prestar atendimento direto aos servidores da Prefeitura Municipal de Teresina, especialmente os garis, com um caráter assistencialista.

Este objetivo estava atrelado às reivindicações freqüentes dos garis ao gabinete do Prefeito, solicitando os mais diversos benefícios: medicamentos, auxílio funeral, empréstimo financeiro, entre outros.

Com o aumento da demanda, os serviços prestados pelo SERSOM foram ampliados, passando a contar com a assistente social Sra. Raimunda Vera e outros voluntários. Além dos atendimentos já desenvolvidos, também eram realizadas ações comemorativas de Natal para as famílias dos garis, e distribuição de cestas básica na Semana Santa. Essa prestação do serviço se restringia a uma ação assistemática, sem nenhuma preocupação técnica.

No período de 1969 a 1970, foi prefeito de Teresina, o Sr. José Raimundo

---

<sup>32</sup> Pesquisa realizada nos Relatório de Gestão Administrativa da Prefeitura Municipal de Teresina.

Bona Medeiros, tendo como presidente do SERSOM a Sra. Helena Conde Medeiro. De 1970 a 1974, o Sr. Joel Ribeiro, tendo a Sra Ina Ribeiro assumido a presidência desse órgão.

O segundo momento da trajetória da assistência no Município vai de 1975 a 1985, período em que o contexto brasileiro apresenta mudanças significativas com a elaboração do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) que visava um combate à pobreza, trazendo transformações não somente na estrutura da ordem econômica, mas também, na conotação das ações assistenciais que passaram a adotar um modelo de promoção social.

O cenário social e político caracterizava-se por forte repressão da ditadura militar. Em consequência dessa realidade, emergem os movimentos populares que reivindicavam melhorias sociais para a população. No entanto, no Município de Teresina, a perspectiva de atendimento na área da assistência social, continuou pautada na lógica do privilégio e do favor.

Em 1976, na gestão do Sr. Raimundo Wall Ferraz, a assistência social do Município passa por mudanças, o SERSOM assume novas diretrizes de ação, como também, uma nova estrutura administrativa. Através do Decreto N° 043 de 28 de outubro de 1977, esse órgão passou a ser denominado Serviço Social do Município, assumindo sua presidência uma assistente social, a Sra. Umbelina Maria Barbosa Jales de Carvalho.

O leque de ações da instituição se amplia, não se restringindo somente ao atendimento das demandas dos servidores, mas também, dos munícipes em geral, dando ênfase à formação de grupos de produção e promoção de cursos de capacitação profissional.

As ações desenvolvidas pelo SERSOM se voltavam para o desenvolvimento e promoção social entendidas, como ações de cunho sócio-educativo e incentivo à participação da comunidade.

Em 1979 assume a Administração Municipal, o Sr. José Raimundo Bona

Medeiros. O SERSOM volta a ser presidido pela Primeira Dama, Sra. Helena Conde Medeiros, constatando-se um retrocesso na implementação das ações de promoção social anteriormente desenvolvidas.

Posteriormente, houve mais duas gestões municipais em que o SERSOM foi presidido pelas primeiras damas. Isso ocorreu durante a gestão do Sr. Jesus Elias Tajra, de 1982-1983, sendo a presidente do SERSOM, a Sra. Maria Amélia Tajra, e durante gestão do Sr. Antônio Almendra Freitas Neto de 1983-1986, com a Sra Carlota Maria de Carvalho Freitas que assumiu a presidência do órgão.

Na década de 80, o país passava por um redimensionamento no seu quadro político. O movimento das Diretas Já possibilitou o avanço do processo de abertura política e fim do regime ditatorial, garantindo eleições diretas para prefeitos das capitais em novembro de 1985.

No terceiro momento da trajetória da assistência social no Município, após 1985, Teresina vivenciou um momento importante, com o ressurgimento da formação das organizações civis, grupos e associações de moradores. Esses grupos foram crescendo e amadurecendo politicamente, embora, sua grande maioria se encontrasse aliada ao poder público, essa relação, de um lado, possibilitava o atendimento de algumas necessidades da população, por meio do encaminhamento de reivindicações para o governo municipal, e, de outro lado, proporcionava favorecimentos pessoais a líderes comunitários, secundarizando as demandas sociais.

A partir de 1985, através de eleições diretas assume novamente a administração municipal o Sr. Raimundo Wall Ferraz, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro-PMDB. A conjuntura desse período exigia transformações estruturais no Município, uma vez que as antigas estruturas e formas administrativas não mais respondiam às demandas da população, exigindo dos prefeitos eleitos novas posturas administrativas, face à gestão pública.

Frente a estas novas exigências e, conseqüentemente à necessidade de uma reestruturação das instituições prestadoras de serviços sociais no que diz respeito



ao posicionamento técnico, o antigo SERSOM, através do Decreto n°. 783, de 17 de março de 1986, transformou-se em Secretaria do Trabalho e Ação Comunitária (SEMTAC), assumindo a gestão, a assistente social Guiomar de Oliveira Passos (1986–1988).

As diretrizes da nova Secretaria, de acordo com relatórios de gestão desse período, estavam voltadas para o incentivo às organizações populares. A preocupação básica era contribuir para a organização da sociedade civil com ênfase na formação e capacitação profissional.

As ações que mais se destacaram nessa administração, segundo relatório de gestão da SEMTAC, foram: a formação de grupos de mulheres e menores<sup>33</sup>, implantação de creches, promoção de atividades de geração de renda e incentivo a participação da comunidade nas discussões dos problemas sociais<sup>34</sup>. A partir de então, a prestação de serviços tinha como objetivo ser mais ampla e transparente.

Com essas novas diretrizes, a SEMTAC passa por uma reestruturação organizacional, ampliando o seu quadro técnico e os setores administrativos com vistas a atender as novas demandas apresentadas pela população.

Nessa conjuntura, de 1989 a 1993, assume a gestão municipal de Teresina, o Sr. Heráclito Fortes-PMDB. As ações na área da assistência social, seguem sua dinâmica, enfatizando o incentivo à mobilização e organização das entidades populares, mesmo ainda sendo direcionada somente para, a aquisição de serviços coletivos, no sentido de sanar as necessidades mais imediatas da população. Nessa gestão a advogada Francisca Ramos assume a SEMTAC<sup>35</sup>.

No contexto nacional, o retorno ao Estado de direito é marcado pela promulgação da nova Constituição Federal de 1988. Segundo Mestriner (2001),

---

<sup>33</sup> Nesse período a nomenclatura ainda não era utilizada de acordo com o Estatuto da Criança e do Adolescente

<sup>34</sup> Informações adquiridas com base no periódico produzido pela Secretaria com a finalidade de descrever suas ações na gestão da secretária Guiomar Oliveira Passos.

<sup>35</sup> Na gestão de Heraclito Fortes a SEMTAC ainda foi administrada por Assis Machado e Deoclécio Dantas

foram tempos paradigmáticos para a sociedade brasileira e também o foram para assistência social, que, através dos artigos 203 e 204 da referida Constituição, ascende ao estatuto de política social pública.

As características dessa nova legislação abrem perspectivas promissoras para as políticas públicas, garantindo o direito aos cidadãos, à proteção, à promoção social, estabelecendo deveres ao Estado na primazia de ofertas de serviços, como também, a exigência da gestão descentralizada, municipalizada com a participação da sociedade civil através das instâncias responsáveis pelo controle social.

Nessa nova conotação, garantindo um novo tratamento às questões da assistência social, com um indicativo de superação dos antigos traços clientelista e paternalista, predominantes no setor, é conferido ao indivíduo o papel de usuário de uma política que o retira da condição de favorecido ou assistido, e o coloca na condição de cidadão.

Em 1993, com a regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal, a assistência social, através da Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS, de 7 de dezembro de 1993, consolida-se enquanto política pública. A partir de então, é instalado, o Conselho Nacional de Assistência Social e, conseqüentemente, a aprovação da Política Nacional de Assistência Social. Nesse período, em Teresina, assume novamente a gestão municipal o Sr Raimundo Wall Ferraz de 1993 a 1996, que muda de partido e se filia ao PSDB.

Em 1993, em nova administração do Prefeito Wall Ferraz (PSDB), assume a SEMTAC o economista Kleber Montezuma, que voltou sua administração para organização das associações de moradores, possibilitando a essas entidades maior participação social.

Em decorrência do falecimento de Raimundo Wall Ferraz em 1995, para dar continuidade à gestão, o então Vice-Prefeito Sr. Francisco Gerardo-PSDB assume a Administração Municipal. No que diz respeito à área da assistência social, as materializações legais advindas da LOAS não ocorreram de forma imediata no Município de Teresina.

A assistência social no município, nesse período, ainda era desenvolvida na perspectiva do desenvolvimento de comunidade, ligada a outras políticas, como: habitação, trabalho e emprego e renda, não se constituindo uma política que tinha uma identidade própria, uma secretaria específica. Podemos apontar alguns fatores que expressavam esse contexto: a carência de estrutura técnica, administrativa e financeira, a nova e incipiente participação popular no processo de gestão e controle social da política pública, entre outras.

Com relação a essa realidade do Município de Teresina, a pesquisa “Fotografia da Assistência Social no Brasil numa perspectiva do SUAS”, assim se refere quanto a essa “crise de identidade”.

Os resultados da análise dos álbuns de fotografia dos estados e dos municípios brasileiros mostram que a denominação atribuída aos órgãos gestores dessa política nos estados, revela uma indefinição significativa da identidade da política de assistência social, visto que mais da metade (53%) das secretarias não utilizam o termo assistência social em suas nomenclaturas (SPOSATI, 2005, p.73).

No Contexto teresinense, somente em 1996 é que a assistência social começa a percorrer sua trajetória, seguindo o processo de municipalização em conformidade com a LOAS. Vale ressaltar, que o ritmo foi dado, mais pelo empenho dos gestores, do que pela participação da sociedade civil, que ainda se encontrava com uma participação acanhada nesse processo<sup>36</sup>.

Com relação a esse aspecto, é importante frisar, que grande parte dos municípios brasileiros, caracteriza-se por essa realidade, isto é, a ausência de representação da sociedade civil nos espaços públicos. No Município de Teresina, são poucas as entidades organizadas nessa área, cabendo a representatividade sempre às mesmas instituições, e em alguns casos, aos mesmos sujeitos, ocasionando um incipiente e fraco debate em fóruns, Conferências e colegiados.

---

<sup>36</sup> Com relação aos motivos dessa pouca participação da sociedade civil nas discussões sobre o processo de implantação das políticas sociais no município de Teresina, Frazão (2004) delega a alguns fatores: centralismo técnico do poder público nas discussões e despreparo da sociedade civil organizada em acompanhar esse processo.

A primeira iniciativa da administração municipal de Francisco Gerardo, foi a implantação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) através da Lei Nº 2.456 de 18 de janeiro de 1996 e a criação do Fundo Municipal de Assistência. No Piauí, Teresina foi a primeira cidade do Piauí a implantar esse Conselho, demonstrando o empenho do Município na estruturação da Política Pública de Assistência Social.

Entretanto, uma gestão democrática no âmbito municipal não deve se restringir unicamente à vontade política da administração local. No caso específico da assistência social, cabe lembrar, que historicamente ela não foi concebida como política pública, mas sim como uma prática de favor. Dessa forma:

O exercício da democracia, da descentralização e da participação popular não se constitui tarefa fácil, porquanto, além da vontade e decisão política, exige o aprendizado e a incorporação de valores e referenciais condizentes com aqueles princípios (LOPES, 2006, p.84).

Logo após a criação do CMAS, foi deliberada a realização da Iª Conferência Municipal de Assistência Social em 1996, com o objetivo de discutir a elaboração da Política Municipal de Assistência Social, com vistas à consolidação do primeiro Plano Municipal de Assistência Social de Teresina.

Essa conferência foi o primeiro momento em que Conselho, entidades e governo se reuniam para discutir a assistência social no município. Com relação a II e III Conferência municipal, não houve nenhuma alteração no processo de consolidação da assistência social no Município.

Teresina, como grande parte dos municípios brasileiros, ainda não possuía na nomenclatura do órgão gestor, o termo assistência social. Isto só veio ocorrer, em 1997 quando a SEMTAC passa a denominar-se Secretaria Municipal do Trabalho e Assistência Social (SEMTAS).

O novo prefeito de Teresina, Firmino da Silveira Sousa Filho-PSDB, economista que havia sido Secretário Municipal de Finanças, assume a administração Municipal por dois mandatos, de 1997 a 2000 e de 2001 a 2004. Com

relação a SEMTAS assume o Sr Romildo Mafra, ficando pouco tempo na pasta<sup>37</sup> e mais uma vez a Senhora Umbelina Jales de Carvalho é convidada pelo Prefeito Firmino Filho para o cargo de Gestora Municipal de Assistência Social

A partir desse período, a assistência social definitivamente passa a compor, na estrutura administrativa municipal, uma política pública, dando início ao processo de implantação da Política Municipal de Assistência Social, visando a inclusão dos seus destinatários aos serviços e benefícios garantidos na LOAS.

Finalmente em 1998, ocorre a institucionalização da gestão municipal através da Resolução N°. 001/98 de 27 de janeiro de 1998 do Conselho Estadual de Assistência Social que aprovou a descentralização da assistência social no município de Teresina.

Com a preocupação de realizar uma administração comprometida e responsável, a nova gestora, Umbelina Jales afirma:

Quando eu fui convidada para ser secretária, muitos profissionais diziam que eu era louca, que a assistência social estava acabando, então eu falava: você está acompanhando as discussões que estão acontecendo na assistência social enquanto política pública? Veja a Constituição Federal-88 o que está lá colocado e quais as articulações que estão acontecendo à nível de país para colocar a assistência enquanto política pública. Então eu me entusiasmei e comecei a investir em capacitação, muita capacitação dos profissionais. A primeira coisa que eu fiz quando cheguei na secretaria foi reunir todo mundo, a começar pelo porteiro, e perguntar para cada um: o que você entende o que é assistência social? Para a partir daí eu ter uma base para poder fazer uma capacitação [...] a assistência social era a passagem, a receita, então eu disse: ah! meu Deus eu vou ter muita dificuldade para desconstruir isso. Mas a construção só vem quando você investe muito, e daí, era tudo muito fragmentado, idoso, a criança já estava em uma secretaria específica, enfim tudo muito fragmentado, eu sabendo das dificuldades mas acreditando e investindo em capacitação. Na época fizeram até uma gozação, disseram que eu estava querendo transformar a secretaria em uma Universidade, colocando esse pessoal todo pra estudar. Então eu disse: não, mas eu acho que isso é permanente e tem que ser em todas as secretarias, não é só na secretaria de Assistência Social. Então eu tinha todo esse entusiasmo, mas eu não encontrava muita receptividade, eu buscava parceria trazia gente do Ministério para discutir, internamente a gente discutia. E eu não sentia nada de entusiasmo.

É nesse contexto político-institucional que se inicia o processo de implantação da Política de Assistência Social no Município de Teresina, de acordo com as

---

<sup>37</sup> Após Romildo Mafra assumiram a SEMTAS Kleber Montezuma e Carmem Lucia.

diretrizes e princípios da LOAS.

Na esteira da nova ordem jurídico-administrativa, que enfatiza a democracia participativa, os movimentos sociais passaram a participar mais ativamente das discussões, por meio de fóruns e debates, sobre o processo de municipalização da assistência social.

O Conselho Municipal teve um importante papel nesse momento, porém algumas questões necessitaram de muitas discussões: como a dificuldade de entender o que era Conselho de Política Pública e Conselho de Direitos, a dificuldade dos representantes de entidades compreenderem que estavam representando os usuários da assistência social e não suas organizações, como também, qual era realmente o âmbito de ação da assistência social no município de Teresina. Nesse período, o Município ainda não estava com sua gestão municipalizada, o que comprometia a visualização dos serviços municipais da área da assistência social.

Novamente a SEMTAS sofre modificações em sua denominação e atribuições, passando a chamar-se de Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e Assistência Social (SEMTCAS), necessitando reordenar-se para se adequar mais uma vez às exigências definidas, e, qualificar-se enquanto comando único da Política de Assistência Social no Município.

As linhas de ação da SEMTCAS seguem as definidas para a assistência social como preconiza a LOAS:

Apoiar à família, à velhice à mulher à pessoa portadora de deficiência, migrantes, moradores de rua, dependentes do uso e vítima da exploração comercial das drogas através de benefícios, de programas, projetos e serviços implementados dentro de um sistema descentralizado e participativo, contribuindo para a garantia dos direitos de cidadania à população teresinense (Diretrizes da SEMTCAS 1999/2000).

Com o intuito de seguir essas diretrizes, a Secretária Umbellina Jales, através de reuniões e discussões técnicas, buscou reordenar setores do órgão, a fim de racionalizar suas ações para proporcionar um atendimento social que visualizasse

as demandas sociais de maneira uniformizada, integradas e não setorializadas, objetivando seu atendimento de modo a enfrentar as seqüelas da pobreza.

Objetivamente, as ações da SEMTCAS foram divididas, a partir dos segmentos que eram considerados público-alvo da Política de Assistência Social, isto é, criança e adolescente, pessoa idosa, mulher, jovens, necessitando, com isso, de uma nova reestruturação organizacional, em que os departamentos assumiam a responsabilidade de atender as demandas específicas desses segmentos.

A articulação e participação das diferentes instituições governamentais, não-governamentais e da sociedade civil na implementação dos serviços assistenciais, também faziam parte das diretrizes no processo de gestão da SEMTCAS.

Todo esse percurso fez parte de um processo igualmente vivenciado por diferentes regiões do país, no sentido de assegurar à assistência social uma nova concepção que garantisse a implementação de uma política pública, desprovida do estigma de suas características históricas: assistencialismo, clientelismo, primarismo, entre outros.

Essa não foi uma trajetória fácil de ser seguida, levando em consideração que “a conquista de direitos humanos e sociais supõe uma revolução político - cultural que provoca mudanças no modo de agir conservador, ditatorial, não democrático, de concentração de riquezas intensamente presente na sociedade brasileira” (SPOSATI, 2004, p.10).

Esse processo tem repercussões amplas, pois propiciam, impactos na economia, na gestão, no financiamento público, enfim na administração do bem-público em geral. Sem essas mudanças é uma falácia pretender a implementação de políticas sociais pautadas em direitos sociais e humanos.

No Município de Teresina essa realidade não é diferente. Enquanto se buscavam políticas sociais orientadas à garantia de direitos, lutava-se também, para criar uma atmosfera propícia para execução dessas políticas. No entanto, os desafios eram violentos, as práticas políticas e principalmente a herança capital da

assistência social, é um engodo constante nesse processo.

Da mesma forma que no cenário nacional se discute formas mais eficientes de implementação da Política de Assistência Social e os esforços de operacionalizar os novos conceitos, em Teresina, a gestão municipal se encarregava de garantir as mínimas condições para a implementação da LOAS. A relação com a gestão estadual era delicada, pois existiam inúmeros entraves políticos que dificultavam, principalmente, a garantia do co-financiamento nas ações da assistência social.

Vale ressaltar, que o Município sempre foi presente nas discussões e reflexões sobre os rumos da assistência social, tendo sua gestora como representante dos municípios do Estado no Fórum Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (FONGEMAS), hoje Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (CONGEMAS), como também, tinha cadeira permanente na Comissão Intergestora Bipartite (CIB), por ser gestora da assistência social da capital.

A consolidação da Assistência Social como política pública permaneceu como um desafio e, no sentido de organizar e racionalizar a sua execução. Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em dezembro de 2003, em Brasília, apontou como principal deliberação, a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Essa deliberação teve um significado importante, pois mais uma vez, a assistência social estava passando por novos redimensionamentos, porém, os desafios que se colocavam anteriormente agora ficavam mais expressivos diante dos novos rumos que tomava a Política de Assistência Social, especialmente no Município de Teresina, que ainda iniciava a operacionalização dessa política.

A Política de Assistência Social de Teresina tem uma peculiaridade. Em decorrência da expressividade que a luta pelos direitos da criança e do adolescente teve no final da década de 80, culminando com a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8069, de 13 de julho de 1990, a Administração Municipal criou a Secretaria Municipal da Criança e do Adolescente (SEMCAD).



Até o ano de 2004 essa secretaria era responsável em desenvolver as ações destinadas ao atendimento do público infanto-juvenil, ficando a SEMTCAS com a função de coordenar e repassar recursos para o desenvolvimento das ações, já que criança e adolescente são segmentos prioritários de atendimento na Política de Assistência Social, como estabelece o Art. 2º da LOAS.

Em 2005 assume a prefeitura de Teresina Silvio Mendes-PSDB, um médico que tinha experiência na gestão municipal na área da saúde, tendo a peculiaridade de ter implantado na sua gestão o Sistema Único de Saúde (SUS) em Teresina.

A percepção do Prefeito Silvio Mendes sobre a relação entre o SUS e o SUAS está clara em seu depoimento.

O SUS e o SUAS possuem muitas semelhanças. São políticas de acolhimento, promoção e proteção social, que se complementam. Acho que tanto os gestores como os profissionais poderiam interagir mais, potencializando os seus resultados, vez que os dados e indicadores são de clientela comuns, e inclusive as bases territoriais. e as dificuldades do financiamento.

A larga experiência do gestor na implantação do SUS, em Teresina, seria um fator importante para facilitar a implantação do SUAS no Município, e, principalmente, possibilitar o processo de articulação entre as políticas, diretriz preponderante para a concretização do novo sistema de proteção social, SUAS.

Nesse período, a assistência passou novamente por um reordenamento. A SEMCAD é extinta e os serviços de atendimento a crianças e adolescentes é absorvido pela SEMTCAS, seguindo as novas diretrizes da Política Nacional de Assistência Social/2004, que estabelece uma organização dos projetos, programas, serviços e benefícios destinados às famílias, apontando para a implementação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS).

Com essa mudança, a gestora, que continuou na pasta, Umbelina Barbosa Jales de Carvalho, em consonância com o Prefeito Silvio Mendes, inicia as

discussões do futuro da assistência social no Município, a partir das novas diretrizes da Política Nacional. As preocupações da gestora eram: traçar o novo perfil da secretaria, procurar estruturar condições para que esse órgão pudesse viabilizar essa política e buscar uma articulação com as outras políticas públicas.

Nesse processo, a primeira iniciativa da gestora, como já priorizara antes, continuou sendo a capacitação dos recursos humanos.

A minha primeira preocupação foi capacitar o corpo de funcionários e então partimos para estudar o que era rede. Nesse período eu fazia parte de uma câmara técnica do Colegiado Nacional de Gestores da Assistência Social (CONGEMAS), para discutir o que era rede, pois estávamos construindo a NOB-SUAS e eu fazia parte dessa câmara representando os municípios. Então eu busquei apoio dos professores da universidade, para com os profissionais da SEMTCAS, levar alguma contribuição do entendimento que nós tínhamos do que era rede, e, ao mesmo tempo, estávamos discutindo o que era os CRAS, a construção do CadÚnico, o Bolsa Família, como articular e integrar as bolsas, enfim, foi um momento riquíssimo.

Com essas condições institucionais apresentadas, a Administração Municipal assume a decisão política da implantação do SUAS em Teresina.

### **3.3. Processo de Criação do SUAS em Teresina-PI**

A busca pelo entendimento da assistência social como um sistema, passa a ser o centro das discussões para o processo de implantação do SUAS em Teresina. De acordo com Umbelina Jales, o Conselho Municipal de Assistência Social teve um papel significativo.

O Conselho Municipal de Assistência Social foi fundamental: as discussões que aconteceram, e os estudos que eram realizados. A partir desses debates no conselho, isso começou a repercutir nas entidades, na sociedade civil como um todo [...]. Por que o que o que havia era um embate, você sacralizava as organizações da sociedade civil e satanizava as organizações governamentais. É uma relação sempre conflituosa. Quando foi colocado tudo isso na mesa: que teria que ter esse diálogo, esse vínculo e que as organizações não governamentais tinham que também se submeter às regras, às portarias, à legislação. Elas teriam que ter um acompanhamento, tinham que prestar contas. Então, quando elas começaram a participar dessas discussões, por meio de seus representantes, houve uma ressonância. Acredito que ficou mais fácil de compreender que as atividades deles são complementares, o dever é do Estado.

O processo de implantação do SUAS, em Teresina, foi marcado por momentos de intensas discussões e processo de formação. No início do ano de 2005, a SEMTCAS realizou um Seminário com o tema “Novos Parâmetros da Política Pública de Assistência Social”, objetivando socializar as novas orientações da referida política, em direção à construção do Sistema Único de Assistência Social, iniciando os primeiros debates para a organização de uma rede de serviços socioassistenciais.

Participaram desse seminário 173 pessoas<sup>38</sup>, demonstrando, pela importância do evento para a Política Municipal de Assistência, pouca participação da população, principalmente dos atores envolvidos com essa Política (técnicos, entidades, lideranças comunitárias).

A implantação dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) no município foi a primeira ação para implantação do SUAS. Em um primeiro momento foram implantados 04 CRAS<sup>39</sup> com a perspectiva de atendimento de 300 famílias em cada centro, perfazendo um total de 1200 famílias, ficando os CREAS para implantações futuras.

Para atender à necessidade de promover a inclusão social das 62.188 famílias situadas no corte de pobreza referenciadas pelo IBGE, a Prefeitura Municipal de Teresina, vinha operacionalizando diversos projetos de atendimento a adolescentes, jovens, adultos, idosos no desenvolvimento de atividades lúdicas, capacitação profissional, e plantão social, focados nas áreas de maior concentração de pobreza.

Essas ações, em um primeiro momento, passaram a ser executadas pelos CRAS, qualificando-os como unidades de atendimento direto às famílias, contudo,

---

<sup>38</sup> Distribuídas entre: servidores da SEMTCAS 23, conselheiros de políticas públicas 05 conselheiros de direitos 9, Profissionais dos CRAS 25, servidores de organizações governamentais 39, servidores de organizações não-governamentais 42 e professores e profissionais de Instituições de Ensino superior 30 (Dados coletados do Relatório de Atividades da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social- SEMTCAS-2005)

<sup>39</sup> As áreas de instalação dos CRAS foram: Vila Irmã Dulce, Bairro Pedra Mole, Bairro Porto Alegre e bairros Parque Alexandria / Extrema. Esses CRAS eram financiados exclusivamente com recursos da União. (Dados coletados do Projeto de implantação dos Centros de Referência da Assistência Social de Teresina-maio/2004)

sem estarem condizentes com as funções que preceitua o SUAS. Esse momento decorreu do desconhecimento das funções desses equipamentos, pois não houve tempo hábil para sua compreensão, isto é, de dezembro de 2004 a março de 2005 deu-se a criação do SUAS e o início da implantação dos CRAS no Município. Essa situação caracterizou-se como um fator dificultador para o reconhecimento do CRAS pela população, como uma porta de entrada para o SUAS.

Um outro aspecto, que a partir da nossa análise, prejudicou o processo de criação dos CRAS nos territórios, foi a vinculação imediata desse equipamento com a aquisição do Programa Bolsa Família. Essas conseqüências serão abordadas no IV capítulo.

Nesse período, dois grandes programas se destacaram no atendimento da população em situação de vulnerabilidade social: Programa Bolsa Família e o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), ambos em parceria com o Governo Federal/Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS).

Esses programas objetivam respectivamente, proporcionar renda mínima complementar ao sustento da família com renda inferior a  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo per capita, e trabalhar os recursos simbólicos e afetivos do grupo familiar e sua disponibilidade para assumir suas atribuições como proteção e a socialização dos seus membros.

O Programa Bolsa Família e o PAIF passaram a ter como demanda, no município de Teresina, as 62.188 famílias, situadas no corte de pobreza, detectadas pelo IBGE, e ter os CRAS como o equipamento social de referência no território.

Com base no Censo das Vilas e Favelas de Teresina-1999, dos dados fornecidos pelo IBGE/Censo-2000 e pesquisa realizada sobre a realidade dos bairros de Teresina, elegeram-se, como base física para instalação dos primeiros 04 CRAS, os territórios de maior concentração populacional, com maior índice de pobreza e conseqüentemente, com maior número de usuários do Programa Bolsa Família.

Contudo, o que se observa hoje no Município, é que as áreas de implantação dos primeiros CRAS, já não apresentam mais as características que predominavam para justificar a sua implantação, necessitando assim, de uma redefinição dos critérios de elegibilidade dos territórios, que, necessariamente, estejam situados em áreas que comportem as funções específicas dos CRAS, isto é, áreas que apresentam maiores riscos sociais e que demandam acompanhamento às famílias de forma mais próxima e integrada, oportunizando possibilidades de inclusão social.

No processo de implantação do SUAS, a SEMTCAS continuava com a preocupação na capacitação dos recursos humanos. Para viabilizar um processo de articulação entre as outras políticas sociais municipais, ainda em 2005, ocorreu outro seminário que reuniu as políticas sociais do Município, com a participação de representantes das políticas de educação, esporte e lazer, saúde, habitação.

Nesse seminário, foram apresentadas as ações de cada política com o intuito de traçar uma estratégia que possibilitasse um trabalho intersetorial entre elas. Como resultado, foi montada, uma agenda com ações que deveriam ser realizadas para a concretização de um trabalho intersetorial. Em primeiro lugar, essa articulação deveria acontecer entre os órgãos municipais.

Segundo a gestora Umbelina Jales:

Tínhamos uma preocupação em articular as políticas sociais do município. E principalmente, possibilitar um processo articulado no atendimento às demandas sociais.

A agenda que foi construída nesse encontro, não teve ressonância na Administração Municipal, refletindo o grande desafio que é superar as ações fragmentadas que caracterizam as políticas sociais brasileiras.

Junqueira deixa claro, que o processo de intersetorialização:

Significa permear a organização por uma nova lógica, que exige compromisso e vontade política dos dirigentes de mudar suas práticas para oferecer aos cidadãos uma vida com qualidade. Essa nova dinâmica não vem sem contradições entre concepção e forma de articular e operar as estruturas governamentais. Ou melhor, entre teoria e prática. Mudar a

organização e suas práticas só se concretiza quando há compromisso de mudar, não apenas dos dirigentes, mas de um número significativo de funcionários capazes de inovar, de ser o motor da mudança. Portanto, sem mudar concepções, valores e práticas não é possível transformar o processo de trabalho setorial e fragmentado, como tem sido a prática das organizações públicas, para uma prática organizacional moldada pela intersetorialidade. (JUNQUEIRA 1998, p.8)

Em 2006, o gestor é substituído, a secretária Umbelina Jales deixa o cargo, porém, a Secretaria ainda não havia sido estruturada de acordo com as diretrizes do SUAS. Assume a SEMTCAS o vereador do PSDB e engenheiro da CHESF Francisco Nogueira. Para o novo gestor, a sua militância na Câmara de Vereadores possibilitou sua aproximação com os problemas sociais da cidade, despertando nele, um interesse em participar ativamente na intervenção a esses problemas.

Como vereador, Francisco Nogueira, havia assumido anteriormente a gestão de um outro órgão da Administração Municipal, a Superintendência de Desenvolvimento Urbano (SDU/Norte), que se responsabiliza pelo desenvolvimento da política urbana do município.

Para o vereador, assumir a gestão da assistência social no Município era um desafio, porém, acreditava que poderia dar a sua contribuição à frente da SEMTCAS. O novo gestor assume esta Secretaria, em um momento caracterizado, do nosso ponto de vista, como crucial para garantir a implantação das bases do SUAS no Município de Teresina.

Quando assumiu a secretaria Francisco Nogueira tinha conhecimento do momento por que passava a assistência social no município.

Eu estou vendo e observando essa mudança, e toda mudança tem indicações positivas e negativas. Há uma desconfiança em função do que se fazia na assistência em função do que se vai fazer. Na prática não está bem delineado e por isso gera dúvidas. Eu entendo que essa nova Política da Assistência Social [...], o Plano Nacional, o SUAS, a NOB, a discussão sobre recursos humanos fontes de financiamento ainda está sendo questionadas. Acredito que este é um ponto que falta consolidar na assistência social, porque em termos de delimitação, das fronteiras, das atribuições, eu entendo que com o SUAS conseguiu-se chegar a um ponto comum que é dizer o que é realmente a assistência social, quais são seus objetivos, mas acho que ainda falta um requisito básico o financiamento. O que está sendo discutido, os 5% alguns acham pouco, outros acham muito, eu acho que é um pontapé inicial. Acho também que esse momento é muito importante não vejo retorno a implantação do SUAS. Algumas prefeituras

ainda não tiveram coragem para enfrentar isso, porque com isso você divide poder. Outros acham que a assistência está diluída na educação e na saúde e não necessita criar outra estrutura paralela e isso termina confundindo, até mesmo não dando a assistência social o destaque e o respeito que ela precisa [...] Se vai discutir orçamento a primeira coisa que se pensa é cortar o social. Como se a base de uma sociedade estar exatamente nas pessoas? Como, se você quer o desenvolvimento? Assim, eu me sinto muito bem em estar participando desse processo em Teresina.

Na gestão do Sr. Francisco Nogueira, houve, também, a expansão do número de CRAS que passaram a ser um total de 07, seguindo os mesmos critérios já anteriormente definidos para implantação dos primeiros CRAS, isto é, nas áreas que apresentavam maior número de famílias vulneráveis socialmente,

Com o objetivo de dar continuidade às capacitações, em 2006 foi realizado o seminário “As Novas Diretrizes da Assistência Social” em que foram discutidas questões relacionadas, mais especificamente à atuação dos CRAS nos territórios. O objetivo era planejar, a partir de discussões, o funcionamento dos CRAS, que ainda se encontravam desenvolvendo funções ainda não pertinentes à sua atribuição no território, de acordo com o SUAS.<sup>40</sup>

No que diz respeito ao contínuo processo de capacitação que marca a implantação do SUAS no Município, é necessário observar que a promoção de capacitações na área da Assistência Social sob a ótica do SUAS ainda é um processo em construção.

Nesse aspecto, as capacitações têm se voltado principalmente, por meio de cursos, oficinas, encontros, seminários, para temas relacionados à melhor compreensão teórica e técnica das funções do SUAS e dos CRAS, bem como, sobre o aprofundamento do conhecimento das realidades territoriais e das situações de pobreza existente no município.

Ainda na gestão do Sr. Francisco Nogueira, foi realizada uma reforma administrativa da Secretaria para se adequar à estrutura do SUAS. Segundo o gestor:

---

<sup>40</sup> Nesse período os CRAS ainda prestavam, somente, atendimento direto à população, não desenvolvendo sua função maior, estabelecida pelo SUAS, que era ser referência para os serviços socioassistenciais do território e orientação e fortalecimento do convívio sócio-familiar.

Nós passamos quase 6 meses tratando de uma reforma interna pra adequar a estrutura da secretaria a essa nova estrutura determinada pelo SUAS. Dando foco na atenção básica, e na especial, por que a proteção básica e a especial estão na ponta e você precisa entre a gestão e a ponta ter uma estrutura administrativa que tenha condições de funcionar. Dentro de um cronograma fizemos um personograma das pessoas indicadas corretamente para os locais, pessoas que tinha uma militância ou pelo menos uma experiência de vida. Nós criamos a gerência da proteção básica e especial. Na divisão administrativa nós criamos a divisão de gestão de pessoas que é pra acompanhar a questão do servidor, também criamos uma divisão administrativa e dentro dessa divisão administrativa nós temos os serviços de transportes de acompanhamento da frota que é pra dá suporte a todas as ações da rede, a questão de almoxarifado de acompanhamento da gestão do almoxarifado a questão também da infra-estrutura que é uma equipe que visita, a idéia é ter sempre alguém monitorando o que acontece nas unidades para questão de obras civis, melhorias e que a gente possa se antecipar com a questão da licitação. Criamos uma gerência de fundos para acompanhar o fundo municipal e o fundo nacional que são dois recursos que precisam de uma contabilidade, e uma gerencia legislativa que seria de advogados logicamente com assessores pra proporcionar a legalidade dos atos com relação a convênios, prazos, acompanhamento de licitações. Também foi criada uma gerência de, vamos dizer assim, de benefícios e renda mínima é um modelo que a gente adotou tendo em vista a grande concentração do Bolsa Família e também dos Benefícios de Prestação Continuada e Benefícios Eventuais. A gente criou uma gerência de programas de renda mínima e benefício e nessa gerência está toda a parte de acompanhamento cadastral, CadÚnico, ligando - Caixa Econômica e Prefeitura. No lugar de centralizar na sede, nós descentralizamos, então em cada CRAS nós colocamos uma unidade descentralizada por benefícios que estão subordinada aos CRAS, nós estamos instalando a rede de Internet pra que no lugar do beneficiário se dirigir a sede vá direto ao CRAS então seria uma forma de fortalecer os CRAS. E por último, uma gerência de que chamamos de GSUAS, gerência da gestão do SUAS. Essa equipe tem a missão de trabalhar todo o planejamento da secretaria incluindo todos os níveis. Não só na questão orçamentária, questão de atribuições, de atividades. A equipe da gerência do SUAS é quem faz as devidas consolidações para a gente conversar com as unidades, do que vai subtrair e o que vai acrescentar ,como forma de unificar o planejamento, ou seja, todos vão falar a mesma linguagem na área da assistência social.

Para se adequar às diretrizes do SUAS, a gestão administrativa necessitava reorganizar sua estrutura, seguindo o aperfeiçoamento das bases fundantes desse sistema. Nesse sentido, o gestor aborda que foram necessárias, ações administrativas que possibilitassem mudanças na estrutura da Secretaria, e principalmente, no setor de recursos humanos.

No Município de Teresina, parte dos recursos humanos da SEMTCAS foi relocado em suas funções, com o objetivo de propiciar o padrão de qualidade necessário aos atendimentos. Segundo o gestor Francisco Nogueira:



Nós discutimos muito, muitas reações, nós tivemos baixas nas equipes, pessoas que não se sentiram bem na hora [...] apesar de defender a política, apesar de querer a mudança, mas na hora que ela tinha que acontecer, as pessoas recuaram, e não aceitavam.

Na construção de uma política pública, os recursos humanos constituem parte prioritária e definidora dos parâmetros para garantir qualidade e eficiência dos serviços prestados. No entanto, compreender as relações e os processos de trabalho na sua totalidade vai além da tradicional política de recursos humanos, de redefinir funções ou cargos. A nova lógica do processo de trabalho considera o trabalhador não apenas como executor de tarefas, mas o percebe como sujeito e agente transformador do seu ambiente.

Com relação a essas mudanças, principalmente na área da assistência social, é necessário levar em consideração que os recursos humanos são partes essenciais, pois essa área tem diversificado o conjunto de serviços, demandando hoje, uma identificação das pessoas com o seu ambiente de trabalho.

Em Teresina, as mudanças ocorridas na SEMTCAS, demonstraram o quão é desafiador, congregar experiências profissionais anteriores, com a necessidade de mudanças na organização. O compromisso desses servidores pressupõe estratégias de valorização, estabelecidas por meio de incentivos e garantias, tais como: mecanismos de progressão na carreira (plano de carreira, cargos e salários); condições adequadas de trabalho; vínculos com proteção social; democratização das relações de trabalho; consolidação de processos de negociação; ofertas permanentes de qualificação e formação.

Esses aspectos estão contemplados nas diretrizes da NOB/RH/SUAS, por meio da implantação de uma Política de Recursos Humanos para a área da assistência social, a qual, ainda não foi efetivada no Município, demonstrando um indício de que, a precarização nos fatores que compõem a gestão do trabalho do SUAS, são percalços que prejudicam a efetivação desse sistema em Teresina.

Com relação às mudanças na estrutura operacional do sistema de informação, que tem a função de potencializar os acessos aos serviços, programas, projetos e benefícios em Teresina, foi iniciado o processo de construção do sistema

de informação, diagnóstico e de registros das ações, necessitando dar continuidade ao seu aperfeiçoamento, com a interligação do órgão gestor às gerências descentralizadas que se encontram nos CRAS.

No que se refere ao sistema de monitoramento e avaliação, na SEMTCAS, ainda ocorre com um acompanhamento ainda muito acanhado, por meio dos registros dos números de atividades desenvolvidas, sem uma análise e discussão dos significados dos dados, como referência para aperfeiçoamento ou mudança dos processos, para a melhoria da realidade do Município na área da assistência social. Vale ressaltar, que esse sistema é imprescindível como condição para a maximização da qualidade dos serviços, da eficiência e efetividade das ações.

Com relação ao financiamento os recursos para execução do SUAS seguiu a lógica da descentralização financeira. Esse financiamento é materializado no atendimento às ações das proteções básica e especial e de implementação e monitoramento do Programa Bolsa Família<sup>41</sup>. Esses recursos são oriundos do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Fundação Nacional de Assistência Social (MDS/FNAS) para operacionalização das ações, no valor/ano de R\$ 978.000,00(novecentos e setenta e oito mil reais) e repasses da Secretaria Municipal do Trabalho, Cidadania e de Assistência Social ao Fundo Municipal de Assistência Social, no valor de R\$ 203.000,00 (duzentos e três mil reais)<sup>42</sup>.

Como mostram os dados, o Município de Teresina tem uma grande dependência dos recursos federais para a operacionalização da Política de Assistência Social, o que pode ainda reduzir as possibilidades de um avançar nas ações específicas dessa política. Essa situação se repete na maioria dos municípios brasileiros.

No que diz respeito ao controle social, é um processo que não depende somente da administração pública, é necessário uma participação mais direta da sociedade nos canais conquistados para tal função e, nesse sentido, Teresina ainda

---

<sup>41</sup> O repasse do MDS se destina à estruturação e funcionamento dos CRAS e CREAS e as atividades direcionadas ao atendimento dos usuários do Bolsa Família.

<sup>42</sup> Valor referência do ano de 2008.

carece de um forte aperfeiçoamento.

O trabalho com família, expresso pela matricialidade familiar, é uma das bases do SUAS. Com relação a implementação da Política Municipal de Assistência Social em Teresina, requer uma extensa e qualificada intervenção por parte da SEMTCAS, pois se refere a uma mudança de paradigmas no desenvolvimento de trabalho social com o lócus familiar, estando assim, em fase de construção, perseguindo uma lógica de empoderamento das famílias atendidas por essa política.

Outro aspecto que também faz parte das bases do SUAS, diz respeito ao processo de articulação entre Estado e Sociedade Civil, que se materializa por meio do trabalho em rede. Com relação a esse aspecto, nos deteremos no próximo capítulo, relacionando-o especificamente como este trabalho vem se desenvolvendo, tendo os CRAS como referência.

Em 2008, ao final da gestão do Sr. Francisco Nogueira, Teresina contava com 07 CRAS e 02 CREAS e a implantação do SUAS caracterizava-se como processo em movimento. As características próprias do Município, como foram abordadas na primeira parte do capítulo, corroboram para maximizar o desafios, que é implantar uma política pública, em contextos caracterizados por uma heterogeneidade de fatores, que limitam as possibilidades de um avançar mais condizente com a estrutura legal, que fundamentam essas políticas.

Todavia, a partir dos dados apresentados, podemos depreender que o Município de Teresina, tem procurado romper, com uma tradição que marca grande parte dos municípios brasileiros que estão em processo de desenvolvimento, isto é, desafiar todas as suas limitações estruturais sócio-econômicas e políticas e implantar um sistema organizacional de política pública que se apresente como uma inovação para o processo de consolidação do estado de cidadania no país.

## **CAPÍTULO 4 - A IMPLANTAÇÃO DOS CENTROS DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (CRAS) E A ESTRATÉGIA DO TRABALHO EM REDE: UMA ANÁLISE EM MOVIMENTO.**

O processo de implantação do SUAS no município de Teresina, iniciou com a articulação entre Prefeito, Secretário Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal de Assistência Social. O interesse em materializar a gestão do SUAS, por meio da implantação do CRAS, passou a fazer parte da agenda da Política da Assistência Social.

No intuito de refletir sobre como esse processo vem se construindo, neste IV capítulo, procuramos analisar as etapas de implantação do SUAS em Teresina por meio do CRAS, bem como, a dinâmica de efetivação destes na perspectiva da estratégia do trabalho em rede.

### **4.1 A Dinâmica da Implantação do CRAS em Teresina**

Teresina, por ser considerado um município de grande porte, convive com diversas expressões da questão social, como foi apresentada no III capítulo, que desafia seus gestores e a população em geral.

Nesse contexto, a Política Municipal de Assistência Social e o SUAS estão sendo implementados no município de Teresina tendo o CRAS, a unidade de efetivação desta política e locus de referência para a prestação de serviços a população que vive em situação de vulnerabilidade social.

A implantação do CRAS em Teresina ocorreu em dois momentos. O primeiro, deu-se no início de 2005, quando foram criados os primeiros 04 CRAS. Esse primeiro momento foi caracterizado, por um período marcado por toda uma efervescência decorrida da aprovação da Política Nacional de Assistência Social/2004, como também, da necessidade de realização dos primeiros cadastros para implantação do Programa Bolsa Família no município.

Esse contexto marcou decisivamente o processo de criação dos CRAS em Teresina. Segundo a gestora da época, Umbelina Jales:

Em decorrência do município de Teresina, estar entre os oito municípios nordestinos que tinham o maior Índice de Desenvolvimento Familiar (IDF), foi automaticamente contemplado, com a implantação do Programa Bolsa Família (PBF), que teria de ser imediata, e para isso, foi necessário um mutirão de técnicos e estagiários envolvidos nesse trabalho. Foi uma loucura! Nesse período, estávamos também, em processo de implantação dos primeiros CRAS.

A localização do CRAS seguiu as orientações do MDS, isto é, locais de maior concentração de famílias em situação de vulnerabilidade social conforme indicadores definidos pela NOB/SUAS.

A partir de 2005, dois grandes programas se destacaram em Teresina no atendimento dessa população: Programa de Renda Mínima (Programa Bolsa Família) <sup>43</sup> e o PAIF (Programa de Atenção Integral à Família), ambos em parceria com o Governo Federal/Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome (MDS).

O município de Teresina, com base no Censo das Vilas e Favelas de Teresina-1999, dados oficiais fornecidos pelo IBGE e pesquisa realizada sobre a realidade dos bairros de Teresina, registrado no documento Teresina em Dados, elegeu como base física para instalação dos 04 primeiros CRAS, os territórios de maior concentração populacional, com maior índice de pobreza e conseqüentemente, com maior número de usuários do Programa Bolsa Família, que nesse período perfazia um total de aproximadamente de 59.532 famílias.

Com objetivo de atender a todas as áreas territoriais do município, que se enquadravam naquelas características, foi utilizado também, pela gestão municipal para a composição da base territorial do CRAS, o parâmetro de organização administrativa do município que está descentralizado por meio das

---

<sup>43</sup> Destinado a proporcionar renda mínima complementar ao sustento da família com renda inferior a ¼ do salário mínimo percapta, o Programa Bolsa Família e Teresina passou a ter como demanda as 68.188 famílias,, situadas no corte de pobreza, segundo dados do IBGE-2000.

Superintendências de Desenvolvimento Urbano/SDU's<sup>44</sup> que dividem a cidade em 04 regiões administrativas: norte/centro, sul, leste e sudeste. Assim sendo, em cada uma destas regiões foi instalado um CRAS.

Contudo, ao fazer a definição das bases territoriais, estas ficaram muito extensas, sendo até hoje, apontadas pelas coordenadoras, como um fator dificultador para o desenvolvimento das atividades do CRAS.

O território é muito grande, quando a gente começa uma coisa, já aparece outra. Ainda hoje não conhecemos o nosso território por completo. A equipe é pequena para dar conta de tudo. O CRAS não tem pernas para dar conta, tem buscado dar prioridade às demandas mais gritantes (A - coordenadora do CRAS).

Esse aspecto referente à extensão dos territórios dos CRAS, também é sentido pelos Presidentes de Associações de Moradores, pois dificulta principalmente o acesso da população.

O meu sonho era o CRAS se aproximar mais da nossa zona. As reclamações que eu recebo da população são: para que ele pudesse atender melhor, ele teria que ficar mais próximo. Tem gente que pega até três ônibus para chegar até lá, para quem não tem nada, é muita coisa (Sr.Francisco - Presidente de associação de Moradores).

Teresina, sendo considerada um município de grande porte seguiu a normativa criando os primeiros 04 CRAS<sup>45</sup>, cada um para atender até 5.000 famílias referenciadas com capacidade de atendimento até 1.000 famílias/anos,

Para atender à necessidade de promover a inclusão social das 68.188 famílias situadas no corte de pobreza referenciadas pelo IBGE, a Prefeitura Municipal de Teresina operacionalizava diversos programas socioassistenciais, focados nas áreas de maior concentração de pobreza. Essas ações, em um primeiro

---

<sup>44</sup> As Superintendências de Desenvolvimento Urbano/SDU's, foram criadas para descentralizar os serviços de Desenvolvimento Urbano Sustentável nas áreas de Serviços Urbanos, Obras e Serviços de Engenharia, Habitação, Urbanismo, Controle e Fiscalização das Posturas do Município. Atualmente são 04 SDU's.

<sup>45</sup> As áreas de instalação dos CRAS foram: Vila Irmã Dulce, Bairro Pedra Mole, Bairro Porto Alegre e bairros Parque Alexandria / Extrema. Esses CRAS eram financiados exclusivamente com recursos da União (Dados coletados do Projeto de implantação dos Centros de Referência da Assistência Social de Teresina-maio/2004).

momento, passaram a ser executadas pelo CRAS não seguindo ainda as diretrizes apontadas pela PNAS/SUAS.

No que diz respeito aos serviços, com base nos relatórios de gestão da SEMTCAS, o CRAS nesse primeiro momento, passaram a desenvolver suas ações, ofertando serviços de atendimento direto a segmentos como, jovens, crianças, idosos, mulheres de uma forma segmentada.

O CRAS também era espaço de referência da população para aquisição de cestas básicas, vale transporte, enfim demandas emergenciais. Neste momento, o atendimento não se voltava para a família na condição de sujeito de direitos, e por isso, lócus de atenção integral da Política de Assistência Social.

Com relação ao espaço físico, os CRAS foram criados seguindo as orientações Técnicas para os Centros de Referência de Assistência Social elaboradas pelo MDS, possibilitando assim, ambientes compatíveis com os serviços neles ofertados.

Seguindo o processo de implantação dos primeiros CRAS, as equipes passaram a ser preparadas por meio de oficinas de capacitação. Nestas oficinas foram discutidas as funções dos CRAS nos territórios, como o trabalho que deveria ser realizado.

Os primeiros 04 CRAS criados em Teresina contavam com uma equipe mínima, de acordo com as diretrizes do MDS, apresentadas no II capítulo. A equipe do CRAS é constituída de um 01 coordenador, 01 técnico responsável por uma divisão técnica; 01 divisão de renda mínima; 02 assistentes sociais, 02 psicólogos, e uma equipe de apoio com estagiários e serviços gerais.

As equipes de referência do CRAS devem contar sempre com um coordenador, devendo o mesmo, independentemente do porte do município, ter o seguinte perfil profissional: ser um técnico de nível superior, concursado, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Em Teresina todos os coordenadores são assistentes

sociais, por que os psicólogos que fazem parte das equipes, não possuem esse perfil.

Uma situação que se prolonga até hoje, diz respeito à natureza do vínculo funcional da equipe técnica, apenas 02 coordenadores são concursados, sendo os demais contratados especificamente para exercer a função, demonstrando ainda que com as orientações da NOB-RH/SUAS necessitam ser devidamente cumpridas por parte da administração municipal.

Com relação a isso a pesquisa “Fotografia da Assistência Social na perspectiva do SUAS” destaca que no país, o registro da ausência de concursos públicos é constante nas manifestações, quanto a profissionalização da assistência social com pessoal permanente e qualificado (SPOSATI, 2005). Todavia, essa é uma realidade que precisa se enfrentada por gestores estaduais e municipais para que o SUAS possa se efetivar.

Em decorrência da necessidade urgente de atender as demandas dos territórios, as equipes técnicas começaram os trabalhos ainda necessitando de orientações básicas importantes para o início do funcionamento desses equipamentos.

Essa realidade pode ser visualizada nos depoimentos de coordenadores e usuários do CRAS, e reflete ainda hoje a dificuldade em compreender as funções gerais dos CRAS no território, levando a uma percepção parcial da função desses equipamentos.

Quando a gente começou, a gente ainda não tinha dimensão do que era o CRAS. O que era para ser trabalhado [...], não sabíamos o que fazer. Quando o CRAS começou a funcionar já veio com o Bolsa Família. A gente começou trabalhando aqui, cadastro de Bolsa Família. Era cadastro, cadastro, cadastro. Esse foi o início. Jogaram na mídia para procurar o CRAS para fazer o cadastro do Bolsa Família [...] Ninguém sabia o que era o CRAS. Se você perguntasse: Você conhece o CRAS? Vão te responder: não. E o lugar onde faz o Bolsa família? Ai eles respondem: Ah! Eu sei. Então eu acho que é daí a dificuldade dos usuários apreenderem qual a função real do CRAS. Mas a gente já vem crescendo (C - Coordenadora do CRAS).



Eu sei que o CRAS é o lugar que faz o cadastro do Bolsa Família. Eu só venho aqui de ano em ano, só para fazer o cadastro (Sra. Clarisse- usuária).

É muito bom vê a alegria das pessoas quando são atendidas. A gente vê nos rostos. Às vezes a gente não consegue cestas, mas eu acho fundamental para o primeiro atendimento, pois motiva os usuários a retornar aos CRAS (A - coordenadora do CRAS).

Nesse período, os coordenadores, se viram mergulhados na urgência da implantação dos CRAS e do Programa Bolsa Família, sem um amadurecimento dos conteúdos da capacitação inicial realizada. Isso aponta para um aspecto preocupante, pois em decorrência desta situação, ainda é visível a idéia do atendimento por meio da cesta básica, como condição motivadora do usuário para participar ou acessar os serviços, contrariando as diretrizes da PNAS/2004 e do SUAS.

Quanto à compreensão das funções dos CRAS pelos coordenadores, vale ressaltar que essa percepção não é unânime, indicando uma diversidade de entendimento entre eles.

O objetivo é trabalhar com as famílias que são beneficiárias da Política de Assistência Social, através de atividades sócio-educativas, e de encaminhamentos. Seria uma forma de acessar seus direitos (B - coordenadora do CRAS).

Contudo, o trabalho do CRAS foi se desenvolvendo nos territórios com atendimento às famílias beneficiárias do Bolsa Família, por meio de orientações, para cadastramento e recadastramento desse benefício, reuniões sócio-educativas com grupos de idosos, adolescente e jovens, orientação para aquisição do BPC e capacitação para inserção produtiva, entre outros.

Dentre as funções dos CRAS, é atribuído a esse equipamento à articulação dos serviços existentes no território. Nesse primeiro momento de implantação, foi iniciada a primeira ação, uma delas, foi o mapeamento dos serviços.

Com relação à estrutura dos CRAS, as instalações seguem o padrão definido pelo MDS, priorizando prédios públicos municipais, e, em situações que nos territórios não possuam esses prédios, são eles construídos ou alugados<sup>46</sup>.

Outro aspecto importante, para o processo de efetivação dos CRAS são as condições de trabalho, nesse quesito destacamos a infra-estrutura desses equipamentos para o desenvolvimento de suas atividades.

Carvalho (2008b) a partir de uma pesquisa realizada em Teresina quanto à realidade dos CRAS, observa:

Constatou-se investimento de recursos financeiros no que se refere à aquisição de materiais e equipamentos para dotar os Centros de infraestrutura mínima adequada aos seus fins, foram identificados aparelho de TV, som e DVD, computador, condicionador de ar, ventilador, geladeira, freezer, fogão, bebedouro, armários, estantes, mesas, cadeiras, birôs e considerável quantidade de material permanente e de consumo (CARVALHO, 2008 b, p.41).

Essa realidade foi encontrada nos CRAS em que a presente pesquisa foi realizada. A preocupação da gestão municipal em prover esses equipamentos de uma infra-estrutura mínima para seu funcionamento, não descarta a necessidade de um investimento contínuo no que diz respeito às ferramentas tecnológicas e informacionais como o acesso à internet.

Em Teresina, esse é um aspecto que necessita de uma atenção por parte do gestor municipal, haja vista, que para efetivação do SUAS passa também por um sistema de informação que permita que dados georreferenciados chegue aos diferentes órgãos gestores, entidades prestadoras de serviços e também à população para possibilitar tomada de decisões sobre implementação de programas, projetos, ações e serviços de acordo com as demandas territoriais.

É nesse contexto que o suporte tecnológico informacional adquire relevância estratégica para a gestão do SUAS e, conseqüentemente, para o cumprimento das

---

<sup>46</sup> Atualmente os CRAS estão instalados em 04 prédios da Prefeitura e 03 prédios alugados. Os CRAS que participaram da pesquisa são instalações própria.

funções dos CRAS em um trabalho em rede na perspectiva do empoderamento da população e efetividade da gestão pública.

Enfim, a forma como se deu o início do processo de implantação dos CRAS em Teresina, pode ter influenciado nas dificuldades apontadas, porém, como consequência de um movimento pautado por inúmeras discussões, seminários, cursos, um processo mais contínuo de capacitação, essa realidade vem se modificando. Todavia, vale a pena ressaltar que o processo de concretização dos CRAS não está atrelado somente a capacitações, mas também a decisões político-administrativas.

O ano de 2006 passa a ser o segundo momento de implantação dos CRAS em Teresina. Esse momento é caracterizado pela decisão da gestão municipal em instalar mais 03 CRAS, ampliando para o número de 07 CRAS.

Os critérios para instalação dos novos equipamentos foram os mesmos utilizados para implantação dos primeiros 04 CRAS, acrescido pelo aumento da demanda de serviços nos CRAS já instalados, como também, pelo propósito de cumprir o plano de implantação desses equipamentos seguindo a NOB/SUAS, que estabelece que a cada território com 5.000 famílias, é indicado a instalação de um CRAS. Desse modo, as regiões norte e sul de Teresina passaram a ter mais um CRAS nos seus territórios.

Esse segundo momento de implantação dos CRAS em Teresina é marcado também por um processo de organização das ações desenvolvida nos CRAS. Em 2006, na gestão de Francisco Nogueira, como consequência de uma reforma administrativa na SEMTCAS, foi possível propiciar melhores condições de trabalho para equipe técnica desses equipamentos.

Essa organização nas ações dos CRAS tem ocasionado a resolução de alguns problemas que foram marcantes no início da implantação, demonstrando um avanço na direção do reconhecimento destes equipamentos, como um espaço capaz de proporcionar uma proteção a famílias e indivíduos no seu contexto comunitário.

Os depoimentos que segue refletem isso:

Hoje nós temos um setor no CRAS que trabalha especificamente com o Bolsa Família e isso tem ajudado a definir melhor as nossas funções, elas estão ficando mais claras: mapear o território, conhecer essas famílias; desenvolver atividades sócio-educativas, enfim, a gente começou a dar outro direcionamento (C - coordenadora do CRAS).

Às vezes eles vêm aqui e não tem nada a ver com o trabalho, mas a gente já orienta. Tem melhorado bastante (D - coordenadora do CRAS).

Com essa reforma e com o empenho dos gestores, prefeito e secretário, é possível constatar resultados significativos. A equipe de profissionais encontra-se melhor preparada para desempenhar suas funções, como aponta o depoimento acima, sem, contudo observar que esse processo está em movimento e, por isso, a necessidade de novos investimentos em contratação de profissionais, com uma Política definida para os recursos humanos da assistência como preconiza a NOB/RH, expansão do número de CRAS com um processo de capacitação periódica e de forma contínua, com o intuito de possibilitar uma maior cobertura dos serviços socioassistenciais à população que se encontra em situação de vulnerabilidade social.

Com relação a isso, a proposta do Plano de Governo 2009-2012 do atual Prefeito Silvio Mendes apresenta como compromisso de governo na área da assistência social a universalização dos CRAS e CREAS, valorizando os serviços e priorizando o concurso público para formação das equipes de profissionais destes centros, combatendo a precarização do trabalho e garantindo à população o acesso à proteção social<sup>47</sup>.

Outro aspecto que também aponta para um avanço nesse processo de implantação dos CRAS em Teresina, diz respeito à percepção da população em

---

<sup>47</sup> Proposta de Plano de Governo do Prefeito Silvio Mendes 2009-2012.

reconhecer o CRAS como um equipamento que pode ser referência no território para o atendimento às suas demandas.

O CRAS tem sido de muito valor. Quando tenho minhas dúvidas, não só eu (...), mas os moradores daqui. Qualquer que seja a necessidade, agente procura lá e sempre encontra a resposta. Lá eles orientam direitinho. Tem sido muito bom (Sra. Graça - Presidente de Associação de Moradores).

Analisando a dinâmica desses dois momentos de implantação dos CRAS, observa-se o empenho da gestão municipal em efetivar o SUAS, embora, com as limitações técnico-administrativo-financeiras e circunstanciais desses momentos.

Essa efetivação é um processo que já foi incorporado na agenda político do município, o que significa que as limitações iniciais de implantação dos CRAS serão objeto de enfrentamento, na busca de um aperfeiçoamento conjunto entre Prefeito, Secretário Municipal de Assistência Social, Conselho e usuários.

Esse aperfeiçoamento constitui uma estratégia de articulação política voltada, para integralidade do atendimento à população, conforme a PNAS/2004, e expansão dos CRAS no município de Teresina. A concretização dessa articulação tem em sua base a construção de um trabalho em rede, abordado a seguir.

#### **4.2. Focalizando a Estratégia do Trabalho em Rede nos CRAS em Teresina.**

A gestão democrática das políticas públicas têm na participação um dos seus importantes instrumentos de concretização e manutenção, pois, é através desta que surgem espaços para o crescimento, e o aprendizado que busca a transformação da realidade social. O trabalho em rede é visualizado nessa perspectiva, como uma estratégia resultante do Estado democrático que vivenciamos hoje no Brasil.

A partir desses referenciais, o termo rede, em sua multiplicidade de significados, expressa um sentido instrumental, assim como, uma proposta de ação. Esta reflete um modo de funcionamento do social, em que as partes que a compõem encadeiam-se, contribuindo com suas atribuições específicas para a realização de conexão. Essas conexões dizem respeito a uma cultura de funcionamento,

repartições de papéis, troca de informações, influências, conhecimento e disponibilidade.

No SUAS, essa estratégia do trabalho em rede é concebida pela necessidade de se estabelecer formas de articulação que possibilitem maximizar e qualificar serviços que estão disponíveis no território. Esse trabalho visa superar a fragmentação dos serviços e construir sinergias para que eles atuem em rede.

No município de Teresina essa estratégia de trabalho em rede é entendida pelo Prefeito de Teresina Silvio Mendes como:

Uma forma de organização inteligente. Com ela fica mais fácil, a supervisão, o controle, a obediência de rotinas e protocolos, a coleta dos resultados, e amplia o acesso dos usuários.

O reconhecimento do Prefeito, em relação à importância do trabalho em rede é evidente. Contudo, no município, a implantação do SUAS nessa perspectiva têm se caracterizado como um desafio para gestão pública municipal.

A estratégia do trabalho em rede dentro da lógica do SUAS, inicia-se a partir dos CRAS, por meio da missão de articular meios, esforços e recursos tendo em vista se sobrepôr à fragmentação das ações existentes no território, buscando alcançar resultados integrados que promovam impactos positivos na vida dos indivíduos.

Em Teresina, como já foi abordado no III capítulo, a primeira ação para a implantação do SUAS foi a realização de encontros de capacitação e discussões sobre o que seria esse trabalho em rede.

Nós tivemos alguns encontros logo no início da implantação dos CRAS para discutir o que seria esse trabalho de articulação da rede de serviços no território, mas foram poucos esses momentos. Precisávamos atender a população, fazer cadastro do Bolsa Família, enfim, era muita coisa, não dava tempo (A -coordenadora do CRAS).

Como podemos observar na fala desta coordenadora, a prioridade no momento de implantação do SUAS em Teresina, foi realmente prestar atendimento

aos beneficiários do Bolsa Família, ficando secundária a proposta de criação de um plano que viabilizasse a construção de articulação entre os serviços, programas e projetos existentes no território, diretriz fundamental do SUAS.

Diante dessas circunstâncias, a equipe técnica dos CRAS passou a desenvolver sua ação com conhecimento ainda insuficiente em sua formação para este trabalho em rede junto aos serviços que existiam no território.

Nós construímos a rede na ativa, indo atrás, chamando os órgãos responsáveis [...] a gente tem buscado, não tem tido dificuldades com aqueles que conhecemos (C - coordenadora do CRAS).

O CRAS vem construindo a rede, vêm mantendo relações com as escolas, associações de moradores, entidades que são conveniadas apenas com a Prefeitura (B - coordenadora do CRAS).

Se tiver uma atividade que é para comunidade, então a gente está sempre tentando entrar em contato com as lideranças, com os grupos, com os serviços das áreas de: habitação, saúde e educação (D - coordenadora do CRAS).

Cada depoimento mostra uma forma de entendimento diferente do que seja o trabalho em rede, sem dúvida que a perspectiva de construção de vínculos está presente em todos os depoimentos.

Não podemos perder de vista que o estabelecimento dos vínculos é o primeiro passo, porém, insuficiente, para propiciar uma articulação entre agentes sociais. Com relação a isto, em Teresina constatamos ações que tiveram este objetivo.

Fizemos ainda em 2005 uma reunião com os serviços, o que ficou determinado foi que cada espaço estaria encaminhando quais os serviços, o que faziam [...]. E assim, alguns fizeram, outros não. E aí a gente não consegue ter esse estreitamento, ou seja, uma rede. Às vezes tem por conhecimento pessoal. Ah! eu conheço uma pessoa lá (C - coordenadora do CRAS).

Esses encontros contaram com a participação de representantes de entidades, associações de moradores, órgãos estaduais e municipais e o Conselho Municipal de Assistência Social. Neles, foram apresentados os serviços de cada órgão e entidade, como também, foram discutidos formas de se estabelecer uma articulação e propor um plano para a implantação do trabalho em rede de acordo

com as premissas do SUAS.

No entanto, não houve uma sistematização, uma organização desse plano e a formação dos vínculos necessários para compor a rede, foram principalmente se estabelecendo por meio de conhecimentos pessoais.

A preocupação de formular um plano de implementação do trabalho em rede em Teresina, só voltou a fazer parte da agenda pública municipal em 2008, quando se estabelecem prioridades para a articulação dos serviços municipais na área da saúde, educação e assistência social, durante a gestão do Secretário Francisco Nogueira e da Secretária executiva Sâmia Barros, que muito fomentaram a valorização e desenvolvimento do SUAS.

A partir desses encontros, que foram realizados em cada base territorial dos 07 CRAS implantados, representantes das políticas setoriais da saúde, educação e assistência social, mais uma vez se reúnem para estudar e propor métodos de trabalho no sentido de construir um atendimento em rede para a população do município. Como resultado desses encontros, foi apresentada uma proposta de trabalho em rede para os gestores das respectivas políticas, que depois de apreciada, por eles, se encontra em fase de definição.

A iniciativa dessa proposta partiu da equipe técnica das três políticas, por acreditarem que o trabalho em rede potencializa cada atendimento específico, como também, otimiza recursos propiciando um atendimento mais integral à população.

Na realidade dos CRAS em Teresina, a perspectiva do trabalho em rede apresenta-se, a primeira vista, como um encaminhamento de demandas no sentido de formar parcerias, também uma função relevante da rede.

Procuramos os representantes das entidades para articular, para fazer os encaminhamentos. Dessa forma, os resultados do trabalho em rede, tem sido positivo, temos conseguido estabelecer parcerias (B -coordenadora do CRAS).

Hoje junto ao CRAS nos fazemos os encaminhamentos necessários que a gente vê que pode estar encaminhando para o CRAS, buscando desenvolver atividades integradas, agora mesmo estamos esperando uma



qualificação profissional que a gente pretende estar executando juntos e assim, no que elas nos procuram a gente procura também estar atendendo (Sra. Célia - representante de entidade).

O trabalho em rede está também direcionado à formação de capital social. Com o entendimento de Coleman (1990) sobre capital social, exposto no I capítulo, entendemos que o trabalho em rede em Teresina vem possibilitando o surgimento de novas ações que vislumbram a potencialização do território, a partir de aproximações relacionais entre governo e sociedade na busca por alternativas de combate à exclusão social.

Entre essas alternativas, a pesquisa revelou que começa a existir um processo de estreitamento de relações à luz das demandas apresentadas por usuários e entidades com as políticas de saúde, educação significando principalmente um esforço de intersetorialidade das ações empreendidas no CRAS, o que vem sinalizando para o início de práticas não fragmentadas no território.

Na construção do trabalho em rede um aspecto importante que merece destaque diz respeito à capacidade de convocação que os CRAS têm que desenvolver nos territórios. Essa capacidade possibilita a reunião de atores ou componentes e podem gerar descobertas valiosas.

Pautado em Goldsmith (2006), quando o gestor municipal utiliza a sua autoridade convocatória, como elemento catalizador, pode oferecer um espaço para que as políticas públicas, organizações e indivíduos com objetivos semelhantes, possam se reunir, descobrir áreas comuns e encontrar formas de dividir trabalhos, compartilhar recursos e construir novas formas de intervenção na realidade social.

Nos CRAS em Teresina, segundo o documento de Orientações Técnicas para os CRAS (2006), esse papel de convocar os serviços socioassistenciais localizados no território é de responsabilidade dos coordenadores. De acordo com essas orientações, são suas atribuições:

- Articular com a rede de serviços socioassistenciais e das demais políticas sociais, mapear, articular e potencializar a rede socioassistencial no território de abrangência do CRAS;

- Promover e participar de reuniões periódicas com representantes da rede prestadora de serviços, visando contribuir com o órgão gestor na articulação e avaliação relativa à cobertura da demanda existente no território, ao estabelecimento de fluxos entre os serviços da Proteção Social Básica e Especial de Assistência Social e ao acompanhamento dos encaminhamentos efetivados (BRASIL, 2006, p.21).

Nessa perspectiva, o papel do coordenador, considerado como o operador da rede, é construir a rede com a qual ele trabalha, com objetivo de identificar estruturas, propor planos de articulações, a fim de evitar sobreposições de atuação, potencializando os recursos existentes no território. Esse papel de operador da rede desenvolvido pelo coordenador do CRAS é central por estimular e propiciar a integração e articulação dos serviços.

No município de Teresina, esse processo necessita ser aperfeiçoado, pois é percebida, a partir da fala dos representantes de entidades, a necessidade do coordenador do CRAS assumir um papel convocatório.

Os profissionais que compõe o CRAS os psicólogos, assistentes sociais precisam estar mais em contato com as entidades para conhecer nossa realidade e as pessoas que são atendidas, está precisando de mais contato [...] É preciso criar uma estratégia de fazer com que toda comunidade tenha conhecimento do CRAS e que o papel dele seja real mesmo, convidar as entidades, por que a entidade poderia estar participando, mas não foi convidada, por que nós nem chegamos a saber da reunião (Sra. Jesus - representante de entidade).

A convocação dos atores que fazem parte do território está diretamente relacionada às estratégias definidas pela equipe do CRAS para mobilizar os serviços, entidades, com vistas ao início de uma articulação. No depoimento acima da representante de entidade, é possível constatar as potencialidades que o CRAS tem em proporcionar ações que favoreçam essa articulação.

Atualmente nos CRAS de Teresina a articulação que é estabelecida com os serviços diz respeito somente aos encaminhamentos recíprocos entre os CRAS e as entidades, revelando uma outra face da iniciação de ações intersetoriais.

Hoje junto aos CRAS nós fazemos os encaminhamentos necessários que a gente vê que pode estar encaminhando para lá, buscando desenvolver atividades integradas. Agora mesmo estamos esperando uma qualificação profissional que a gente pretende estar executando juntos, e é assim, no

que elas nos procurar a gente procura também estar atendendo (Sra. Amélia - representante de entidade).

Com relação ao processo de mobilização, em Teresina, o CRAS tem procurado estabelecer contatos com as entidades por meio de reuniões de cunho mais informativo sobre os trabalhos desenvolvidos tanto pelas entidades, como pelas ações, desenvolvidas por esse equipamento. Vale ressaltar, que essas reuniões não têm ainda objetivo de estudar e conhecer as características do território, mas já apontam para um início do trabalho em rede.

Neste sentido é ilustrativa a seguinte fala:

Nos reunimos com as entidades quando é possível, discutimos os serviços oferecidos pelo CRAS e comunicamos algumas modificações que ocorrem principalmente no Bolsa Família (A - coordenadora do CRAS).

Com referência à forma como a mobilização é concretizada, a coordenadora, cujo depoimento se segue, aborda a dificuldade de reunir os serviços, por serem muito diferentes.

Existem serviços de toda natureza nesse território, às vezes que nos reunimos é difícil encontrar um consenso. Eu acho que o nosso erro é não selecionar bem as entidades, chamamos todas e aí é uma confusão só. Não sai nada (D - coordenadora do CRAS).

Nesse aspecto, observamos a importância de se ter clareza da natureza dos serviços na seleção dos possíveis parceiros. A busca dos parceiros potenciais está relacionada à condição de se produzir melhores resultados comuns.

A estratégia de mobilização também é um aspecto que os CRAS precisam desenvolver sistematicamente, a partir da sua condição de referência no território. Com base na compreensão de rede por Inojosa (1999), exposta no I capítulo, ou seja, que rede é aquela que se tece com a mobilização de pessoas físicas e jurídicas, é possível constatar que o trabalho em rede em Teresina necessita ainda voltar-se para a mobilização como construção de compromisso social entre serviços e entidades locais, respeitando suas respectivas identidades.

Entender o trabalho de uma política pública por meio da estratégia em rede é

considerá-lo a partir de um novo olhar no fazer social dentro da esfera pública, isto é, socializar o poder, negociar, trabalhar com autonomia, flexibilizar, compatibilizar tempo heterogêneo e múltiplos dos atores e processos de ação (CARVALHO, 2002), sem contudo, deixar de assegurar a autonomia e interdependência de cada componente.

No trabalho em rede, outro aspecto importante, se refere à construção de mecanismos que possibilitem a articulação de informações, isto é, o uso de sistemas de informações capazes de assegurar velocidade, interatividade e pró-atividade entre os atores.

As ferramentas tecnológicas facilitam a comunicação entre organizações e são componentes necessários para o trabalho em rede. Neste sentido, o Município de Teresina ainda se encontra carente desta tecnologia da informação capaz de propiciar tal função, significando, assim, a necessidade de investimentos urgente por parte dos gestores municipais.

Diante do exposto, o trabalho em rede desenvolvido pelos CRAS em Teresina evidencia descentralização administrativa e territorialização como bases constitutivas do SUAS.

Sobre a descentralização, entendemos que em Teresina o que podemos presenciar aponta para uma descentralização somente dos serviços municipais, oferecendo uma aproximação desses serviços com a população.

É unânime nos depoimentos de usuários, Presidentes de Associações de Moradores e Representantes de Entidades a compreensão que esse processo vem significando melhoria no acesso à informação e nas formas de atendimento às necessidades sociais, não havendo ainda por parte destes um entendimento mais amplo do processo de descentralização, enquanto processo de gestão.

Eu gostei bastante por que pelo menos esse tipo de coisa assim: o Bolsa Família quando vem um erro, um probleminha eu resolvo lá. Antigamente eu ia lá na Prefeitura pagando ônibus pra ir resolver. Aí ficou muito melhor, facilitou bastante pra gente, por que às vezes tinha que ir lá na Prefeitura mesmo pra resolver, agora ficou muito fácil, bem aqui. Eu gostei de mais,

quando eu soube disso ai, eu fiquei muito alegre, por que vai evitar muito de eu caminhar lá pra o centro, aqui resolve tudo. Eu gostei demais (Sra. Anita - usuária).

Com certeza para o público, o CRAS tem sido importante, aproximou os serviços deles, a dificuldade no deslocamento que eles tinham, pelo menos para os que moram aqui por perto facilitou bastante a via dessas pessoas [...] Eles buscam mesmo os benefícios e nisso o CRAS está atendendo, encaminhando. É por aí (Sra Regina - Representante de Entidade).

Qualquer dúvida que a população tem, vão é pra lá, e as pessoas se sentem seguras. Por que antes, quando era na Prefeitura, precisava ir na madrugada, dormir, passar a noite lá para ser atendido. Hoje, com o CRAS aqui perto melhorou 100%. É um grande benefício (Sr. Francisco - Presidente de Associação de Moradores).

Entendemos que à Política Municipal de Assistência Social, pautada na PNAS-2004, cabe propor em seus objetivos a prerrogativa dos CRAS fomentar esse processo de descentralização dos serviços junto às entidades inseridas no território de sua abrangência. Na realidade de Teresina, constatamos que essa prerrogativa dos CRAS efetiva os primeiros passos ainda insipientes na perspectiva desse processo de descentralização.

Quanto à territorialização, tem facilitado em Teresina relações mais próximas entre os serviços, entidades locais e os CRAS, estas se expressam principalmente por encaminhamentos recíprocos para o atendimento de demandas sociais da população residente no território.

Aqui no CRAS a gente atende principalmente as demandas encaminhadas pelas entidades. Ai a gente faz as visitas, faz a escuta, vê a situação. O que dá para a gente resolver, a gente resolve, se não, a gente encaminha para as demais Políticas: educação, saúde, só que por ainda existem problemas, não conseguimos saber se aqueles encaminhamentos foram atendidos, as coisas se perdem, ficamos sem informação e ai [...] (C - coordenadora do CRAS).

Contudo essa territorialização em Teresina carece, para o trabalho em rede, avançar, para além dos encaminhamentos, na construção de conhecimentos e prática que atendam às peculiaridades das realidades dos diferentes territórios.

Em Teresina, os CRAS tem desenvolvido um papel significativo com respeito à acessibilidade ao conhecimento dos direitos socioassistenciais pelos usuários, o que é consoante com o sistema de defesa social e institucional, princípio

organizativo do SUAS.

As ações desenvolvidas nos CRAS, principalmente por meio das atividades sócio-educativas, têm possibilitado à população do território, maior informação. Isto tem potencializado a participação e ampliado a consciência dos usuários em relação à sua cidadania.

A comunidade está mais bem informada, depois da chegada do CRAS ela está mais informada das políticas públicas, principalmente na questão de benefícios (Sra. Amélia - Representante de Entidade).

Olha a comunidade vem se desenvolvendo bastante até pelos direitos. Muitos têm direitos e nem sabiam e com a chegada do CRAS, as meninas vêm e orientam. Por exemplo, a terceira idade, tem muitas coisas que a terceira idade não sabia, hoje em dia, graças ao CRAS, eles estão sabendo, os benefícios, o direito ao passe livre para os idosos e outras coisas (Sra. Graça - Presidente de Associação de Moradores)

Essa característica do CRAS, em possibilitar informação aos seus usuários, evidenciada pelos depoimentos acima, também está relacionada à concepção de referência que estes equipamentos representam na área da assistência social. Essa concepção vem sendo entendida pelos gestores, e profissionais, o que tem corroborado para uma melhor compreensão e concretização das funções do CRAS.

Referência é algo como uma bússola, e o CRAS têm que ser isso para a comunidade. É um centro balizador do território. É o local onde todos procuram e para ele ser isso precisa conhecer [...]. O coordenador tem que saber quais as suas funções, tem que conhecer o território, para este centro poder realmente desempenhar a sua função (Secretario Municipal de Assistência Social).

É ser o local, a unidade pública com que a comunidade pode contar, para informações, encaminhamentos (B - coordenadora do CRAS).

Os dados da pesquisa revelam que o SUAS como um sistema de política pública, não pode ser implantado a partir de padrões rígidos. A realidade do município de Teresina demonstra que a proposta de efetivação do trabalho em rede vem se processando no contexto da realidade municipal.

Um balanço da estratégia do trabalho em rede nos CRAS de Teresina permite observar, no estágio em que se encontra, a inovação que esta estratégia representa

para a gestão pública municipal, que vem despendendo esforços possíveis para a sua implantação, com resultados que demonstram a relevância e a oportunidade dessa estratégia para o atendimento das necessidades básicas da população e construção de uma cidadania ativa.

No próximo quadriênio 2009-2012 do mandato do Prefeito Silvio Mendes existe a proposta de expansão do número de CRAS e conseqüentemente, da possível consolidação do SUAS como um todo no município de Teresina.

Para esta consolidação, o trabalho em rede é essencial e segundo Goldsmith (2006) existem questões decisivas para o processo de aperfeiçoamento, desenvolvimento e expansão desse trabalho. São elas: Quais os objetivos se espera alcançar? Que ferramentas serão utilizadas para dinamizar o trabalho em rede? Quem vai compor o trabalho em rede? Como a rede deveria ser estruturada, considerando as metas estabelecidas? E por último, como deve ser melhor gerido esse trabalho?

Na gestão pública, especificamente na construção do SUAS, que está pautado no trabalho em rede, essas questões, tornam-se essenciais, pois norteiam os passos necessários para a elaboração de um plano estratégico que baseado nas diversidades de atores que fazem parte do território, possibilita construir uma estrutura de governança no qual gestor municipal e seus parceiros modelam objetivos comuns, articulam prioridades locais e tomam decisões conjuntos.

Com relação a isso, Toro (2004) também observa que fazem parte da essência do trabalho em rede, a sua natureza dinâmica, não-estática, por isso as relações precisam ser estruturadas a não suprimir idéias inovadoras, mas ao contrário, estabelecer interações. As organizações precisam criar desde o início uma forma organizada e simples de capturar idéias inovadoras e principalmente disseminar essas idéias, fomentando novos conhecimentos, fornecendo soluções para os problemas detectados.

A multisetorialidade, que caracteriza a estratégia alcança seu ápice quando se transforma em cultura, em hábitos, em modo de pensar, sentir e atuar no

cotidiano. O alinhamento de uma rede necessita de três aspectos: o conceitual, que significa entendimento dos conceitos básicos comuns a todos (falar a mesma língua); o estratégico, capacidade de responder as demandas e o operacional, cada um tem que saber qual a sua responsabilidade (TORO, 2004).

Nessa dinâmica, pensar os CRAS como sendo o centro de todo o processo de estruturação do trabalho em rede, é, reconhece-lo como um equipamento social primordial na construção do SUAS. Contudo, segundo Goldsmith (2006) para que se obtenha a concretização desse trabalho exige-se um marco referencial abrangente que contenha uma série de estratégias.

A primeira está relacionada ao estabelecimento de metas. Para organizar o alinhamento de objetivos a ser alcançado em um trabalho em rede é necessário que os atores definam o bem público que desejam produzir, os serviços e resultados que desejam oferecer e os objetivos que a rede deverá alcançar. Para que isso ocorra à contribuição dos participantes é essencial, como também, o compartilhamento para todos os níveis da rede. Vale destacar que todo esse processo tem que se originar a partir da base da rede, isto é, das entidades, serviços que estão no território e seguir para as esferas maiores da gestão social.

A segunda estratégia, diz respeito ao alinhamento de valores. No trabalho em rede a organização, a estrutura, o estabelecimento de diretrizes a serem seguidas são importantes, porém, a existência da confiança entre as partes que compõem a rede tem suas potencialidades na construção de uma coesão social. O que significa propiciar uma capacidade de governança apropriada para o desenvolvimento da rede.

A terceira, compreende o compartilhamento de riscos, o gestor da rede nesse aspecto precisa trazer para si o direito de estabelecer os parâmetros da consecução da ação pública desenvolvida, e portanto precisa reforçar o monitoramento dessa ação.

Por último, a estratégia de administrar mudanças. A complexidade da governança no trabalho em rede direciona para que os atores envolvidos aprendam



métodos inovadores de se encontrar soluções para os problemas existentes à medida que as relações na rede amadurecem. Todavia, a natureza dinâmica implica em mudanças constantes e estas precisam fazer parte do processo constitutivo das redes.

Refletir sobre a importância dessas estratégias é propiciar condições concretas para traçar um plano de atuação dos CRAS nos territórios do Município de Teresina. Esse plano deve estar condizente com as diretrizes do SUAS.

A concretização dessas interfaces está diretamente relacionada ao trabalho desenvolvido no CRAS e a estratégia em rede, representa um potencial singular, pois, proporciona uma ampliação da agenda pública no que diz respeito à garantia na efetivação dos direitos sociais, bem como, fomenta a participação dos sujeitos, usuários e entidades, no processo de construção de uma sociedade democrática menos desigual.

Contudo, acreditar nessas potencialidades do CRAS, é considerar que esse equipamento estatal necessita ultrapassar a sua condição de locus especializado na oferta de serviços. Bem como, avançar na perspectiva de assumir um papel inovador dentro da gestão pública- ser um articulador desses serviços dentro do território com a missão de produzir ações que concretizem um trabalho em rede, com vistas, a efetivar resultados, isto é, buscar as potencialidades do território por meio de um diagnóstico preciso de suas características e limitações, e estabelecer uma articulação entre os serviços, com o intuito de garantir seguranças sociais e direitos aos seus usuários.

Para alcançar esses resultados é necessário mediações técnico-políticas capazes de possibilitar aos sujeitos reflexões que saturem as contradições da realidade, ações que capturem possibilidades concretas e, pela práxis, impulsionem mudanças concretizadoras de princípios e compromissos ético-políticos vinculados a um projeto de sociedade igualitária, que valorize o cidadão, reconhecendo-o com um sujeito de direitos.

Enfim, visualizar o trabalho em rede a partir do CRAS, é reconhecer que esse

equipamento ocupa um lugar estratégico na efetivação do SUAS, é evidente que é necessária uma gama de alterações que não se realizam em um processo linear e simples, mas um processo delicadamente negociado, pactuado, pois implica em destruir e construir formas de cooperação entre sujeitos políticos diversos, garantindo a efetivação do protagonismo da população em um processo qualificado de deliberação e de controle social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há duas décadas, o Brasil vive um processo de aperfeiçoamento das conquistas sócio-políticas obtidas com a Constituição Federal de 1988. Essas conquistas têm propiciado experiências valiosas de redesenho do sistema federativo, fortalecendo significativamente a capacidade decisória das instâncias subnacionais. O processo de descentralização político-administrativo faz parte dessas conquistas, pois redefiniu as competências e atribuições dos entes federados.

A descentralização tem alterado a gestão das políticas públicas, valorizando o poder local e a participação popular como um princípio básico para uma prática democrática. Esse processo tem se materializado por meio de um redesenho institucional em que os municípios passaram a ter maiores responsabilidades e encargos, bem como permitiu que as estratégias de intervenção locais pudessem estar mais próximas das suas demandas, caminhando para uma maior efetividade e democratização.

Esta proposta tem permeado todas as políticas públicas e, em especial, as políticas sociais. Com a descentralização, o poder de decidir sobre a gestão das ações tem se aproximado dos usuários. Contudo, este novo formato não tem garantido sua efetividade, demonstrando que este processo ainda está inconcluso, carecendo de um processo convergente de intersectorialidade entre as várias áreas das políticas sociais.

Nesse estudo, entendemos por intersectorialidade um processo dinâmico entre os sujeitos, mediado por novos paradigmas que devem proporcionar mudança das instituições sociais e de suas práticas (Junqueira, 1997).

A partir dessa concepção, apresentamos o trabalho em rede como sendo uma das estratégias que propicia a construção desses novos paradigmas, possibilitando uma gestão pública que articule descentralização e intersectorialidade.

A discussão realizada nesta tese constatou que compreender o trabalho em rede como uma estratégia da gestão de políticas públicas é essencial para ultrapassar o traço histórico de ações fragmentadas, sobrepostas e, principalmente, que não articulam as dimensões e os sujeitos locais, regionais e globais.

Essa discussão também possibilitou comprovar a variedade de significados que o conceito de rede adquire nos diversos ramos da ciência. Todavia, o debate sobre esse conceito, como estratégia de políticas públicas, ainda se apresenta insuficiente, demonstrando a necessidade de investimentos em pesquisas que contribuam para melhor elucidar os aspectos referentes ao seu entendimento enquanto uma ação pública de enfrentamento da questão social.

A concepção que adotamos, nessa pesquisa, identifica o trabalho em rede como uma estratégia de gestão pública cujo propósito é reordenar ações e serviços em uma perspectiva democratizante e universal, com vista a propiciar intervenções intersetoriais, trazendo mudanças nas instituições sociais e suas práticas.

A Política Nacional de Assistência Social–2004 adota essa estratégia por meio do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, o que tem trazido significados efetivos para o seu desenvolvimento quando possibilita ações que favorecem uma relação articulada com as demais políticas públicas e a construção de processos sociopolíticos fomentadores de participação popular.

No município de Teresina, a dinâmica do processo de implantação do SUAS, por meio do Centro de Referência da Assistência Social-CRAS, tem apresentado aspectos relevantes e peculiares. Essa dinâmica demonstra a potencialidade que o trabalho em rede apresenta, bem como as diferentes formas em que ele pode se manifestar por meio de limites e possibilidades que a realidade mostra.

Como limites, apontamos as circunstâncias da implantação do SUAS que ocorreu concomitante à implantação do Programa Bolsa Família. Essa situação provocou sérias consequências para o entendimento desse sistema, principalmente no que diz respeito ao papel do CRAS como “porta de entrada” das demandas

sociais que precisam ser atendidas a partir de um trabalho articulado entre os sujeitos que compõem o território.

Nos depoimentos dos usuários, essa situação foi evidenciada principalmente quando estes visualizam o CRAS apenas como o *lócus* de obtenção do Bolsa Família, como também de atendimento a demandas emergentes, desconhecendo as outras funções que estão sob sua responsabilidade.

Quanto à função de articulação dos serviços, foi constatado que as entidades apresentaram uma percepção da necessidade do trabalho em rede, porém, desconhecendo que essa é uma função precípua do CRAS. Essa realidade aponta para a potencialidade desse equipamento em construir propostas conjuntas de articulação que vislumbrem a construção de uma estrutura de governança efetiva.

Contudo, pôde-se observar mudanças significativas na organização da assistência social quando ela passa a fazer parte da agenda pública municipal. Essa realidade foi verificada quando, por meio de observação e entrevistas, constatamos o empenho dos gestores em seguir os parâmetros do SUAS, fomentando mecanismos de aprimoramento da gestão por meio da qualificação do corpo técnico e nas reformas administrativas necessárias para implantação desse sistema.

No que diz respeito ao trabalho do CRAS, foi evidenciado que, mesmo diante das dificuldades dos usuários compreenderem o seu papel no território, esse equipamento tem adquirido um reconhecimento por parte da população. Isso se deve principalmente à condição de referência que ele tem ocupado quando possibilita aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais.

Ciente de que esse papel não é suficiente para a construção de uma cidadania ativa, vale ressaltar que, em uma sociedade marcada por heranças autoritárias, acessar informações referentes à efetivação de direitos tem um importante significado quando possibilita uma difusão de conhecimento que poderá contribuir para a formação e consciência críticas. Sendo, então, o início de um

processo de empoderamento na sociedade. O CRAS de Teresina tem apontado para essa direção.

A relação com as entidades também indicou que o CRAS tem potencialidades para prosseguir na efetivação de um trabalho em rede, visto que já existe esse reconhecimento por parte das entidades, necessitando, agora, da organização de métodos e técnicas que possam aperfeiçoar esse trabalho, congregando governo, usuários e entidades na consecução de resultados integrados, capazes de promover impactos positivos nas condições de vida da população.

A realidade do trabalho em rede por meio dos CRAS, em Teresina, tem se caracterizado por uma dinâmica que nos permite evidenciar que essa estratégia está em um estágio inicial de implantação. As peculiaridades apresentadas demonstram ser o CRAS um equipamento que vem construindo sua identidade no território, apesar das fragilidades que tem enfrentado. Dentre estas, ressalta-se a dificuldade de se estruturar um plano estratégico entre a gestão municipal e os atores que compõem o território, no sentido de conhecê-lo e, assim, identificar demandas, problemas concretos, potencialidades e soluções que possam construir ações articuladas, direcionadas à efetivação dos direitos socioassistenciais.

A partir das questões levantadas por este estudo, esperamos contribuir para que novas pesquisas possam surgir, no sentido de elucidar as inúmeras facetas que o trabalho em rede apresenta enquanto uma estratégia de política pública. Várias questões continuam em aberto, necessitando de aprofundamentos. Para o Serviço Social, essa é uma temática que faz parte da sua agenda atual, prioritária em seus debates acadêmicos e profissionais.

Como devolutiva deste estudo aos atores participantes desta pesquisa, será realizado um encontro com o objetivo de apresentar os seus resultados e construir coletivamente os passos seguintes de uma política social em movimento.

## Referências Bibliográficas

- AFONSO E SERRA (1999) ). **Descentralização e Políticas Sociais**. SP. FUNDAC.
- ALMEIDA, M. H. T (2000). **Federalismo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. RJ: Revan; SP: Fapesp.
- ALMEIDA, M. H. T (2004) A Política Social no Governo Lula. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 70.
- ALMEIDA, M (1989) **Política Social e descentralização**. Brasília v.3 MPAS/CEPAL.
- ARRETCHE, M (2000). **Federalismo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. RJ: Revan; SP: FAPESP.
- ARRETCHE, M (1999) e MARQUES, Eduardo. Municipalização da Saúde no Brasil: as instituições também fazem diferença para o poder local ?. In: **XXIII Encontro Nacional da ANPOCS, 1999**, Caxambu. Anais do XXIII Encontro Nacional da ANPOCS.
- ARRETCHE, M. (1997) Dimensão política da descentralização participativa. **Revista São em Perspectiva**. VII, n.3, Fundação Seade
- ANDRADE, L A de (1989). A Construção da Ordem Democrática: Notas sobreo Caso Brasileiro. In: Alexandrina Sobreira de Moura. (Org.). **O Estado e as Políticas Públicas na Transição Democrática**. São Paulo: Vertice.
- BABBIE, Earl (2003). **Métodos de pesquisas de survey**. Belo Horizonte: Ed. UFMG.
- BATISTA, A (1999) Reforma do Estado: uma prática histórica de controle social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade n.66** SP.Ed Cortez
- BATTINI A(2007). SUAS: conquistas sociais e desafios.In:Battini(org) **SUAS-Sistema Único de Assistência Social em debate**.SP.Veras Editora, Curitiba. CREAS
- BEHRING, E (2003) **Brasil em contra-reforma: a dessestruturação do Estado e perda de direitos**. SP: Cortez.
- BONFIM, Washington & SILVA, Irismar.(2003) Instituições Políticas,Cidadania e Participação: a mudança ainda é possível? in: **Revista de Sociologia e Política UFPR N° 21**.
- Bonfim, Mauricéia (1998) **Políticas Sociais e Famílias Multifacetadas: uma perspectiva sócio-cultural**.Dissertação de Mestrado em Serviço Social. UFRJ.
- BORDENAVE, Juan E. D(1994) **O que é participação**, SP: Brasiliense.
- BOSCHETTI, Ivanete (2003). **A “pobreza” dos programas assistenciais no governo FHC**. Brasília, UNB.

BOTH, Elizabeth (1976). **Família e Rede Social**. RJ. Francisco Alves.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 7. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)**. Lei nº. 8.069, de 13 de julho de 1990.

\_\_\_\_\_. **Estatuto do Idoso**. Lei nº. 10.741, de 1 de outubro de 2003.

\_\_\_\_\_. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Orientações Técnicas para o Centro de Referência de Assistência Social**. Brasília. MDS/SNAS, 2006.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Bolsa Família. Disponível em: [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br). Acesso em 14 de junho de 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília. MPAS/SEAS, 1998.

\_\_\_\_\_. (2004a). Ministério da Previdência e Assistência Social. **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI/Manual de Orientações**. Brasília. MPAS/SEAS,

\_\_\_\_\_. (2004b) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília. MDS/SNA.

\_\_\_\_\_. (2005) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília. MDS/SNAS.

\_\_\_\_\_. (2006) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos da Assistência Social (NOB-RH/SUAS)**. Brasília. MDS/SNAS.

CAPRA, F.A (1996). **A Teia da Vida**. SP. Cutrix.

CARVALHO, M. do Carmo Brant (2002). **Ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos**. [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br). Acesso:25/03.2008

CARVALHO, M (2008) **A Política de assistência social em Teresina e a proteção social às famílias inseridas no Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI**. Dissertação de Mestrado em Política Públicas-UFPI.

CASTELL, Manuel. Hacia El Estado Red? (1998) Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información. **Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado**. MARE (mimeo).

CASTELL, Manuel(1999). **A Sociedade em Rede: a era da informação: economia, sociedade e de e cultura**. V.1. SP: Paz e Terra



COHEN, E & FRANCO, E.(1993). **Avaliação de projetos sociais**. Petrópolis. Vozes.

COLEMAN, J (1990). **The foundation of social theory**. Cambridge:Harvard University Pres. \_\_\_\_\_. Ministério da Previdência e Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília. MPAS/SEAS, 1998.

COLIN, Denise Ratmann Arruda. **Lei Orgânica da Assistência Social Anotada**. São Paulo: Veras, 1999.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL(1998).**Relatório da I Conferência Municipal de Assistência Social.Teresina-PI**

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL(2001).**Relatório da II Conferência Municipal de Assistência Social.Teresina-PI.**

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL(2003).**Relatório da III Conferência Municipal de Assistência Social.Teresina-PI.**

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.(2005).**Relatório da IV Conferência Municipal de Assistência Social.Teresina-PI**

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL(2007).**Relatório da V Conferência Municipal de Assistência Social.Teresina-PI**

COSTA, Larissa et ali (2003). **Redes: uma introdução às dinâmias da conectividade e da auto-organização**. WWW-Brasil. Brasília.

COSTA, Lucia Cortes.(2000). **A Reforma do Estado no Brasil: uma critica ao ajuste neoliberal**. Tese de Doutorado . PUC /SP.

COSTA, M<sup>a</sup> Alice. N.(2003) Sinergia e Capital Social na Construção de Políticas Sociais. A favela da Mangueira no Rio de Janeiro: in: **Revista de Sociologia e Política UFPR** N<sup>o</sup> 21.

COSTA,Larissa et alli (2003). **Redes: uma introdução às dinâmicas da conectividade e da auto-organização**. WWW-Brasil. Brasília.

COUTO, Berenice (2004). **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** SP. Cortez.

COUTO, Berenice.(1999) O processo de trabalho do assistente social na esfera municipal. In: **Capacitação em Serviço Social e Política Social-Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais**.CFESS-ABEPSS-CEAD-UNB

DAGNINO, Evelina (2002a). (org) **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. SP: Paz e Terra.

DAGNINO, Evelina (2002b) **Sociedad Civil, Esfera Pública y Democratización en América Latina**: Brasil. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica.

- DINIZ, E.(1990) Governabilidade, democracia e reforma do Estado. Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos in: **Dados**. RJ. Vol.38. n-3.
- DINIZ, E.(1996). Governabilidade, governance e Reforma do Estado: Considerações sobre o novo paradigma. In ; **Revista do serviço Público**. Brasília.ENAP v.120 n.2
- DONZELOT,J (1980). **A Policia das Famílias**.RJ:Grall.
- DOURADO. A.E.et all (1989). **SEMTCAS-Teresina-PI**
- DOWBOR, L. A (1999)A gestão em busca de paradigmas. In: RICCO, E M RAICHELIS, R (orgs) (1999). **Gestão social: uma questão em debate**. SP EDUC/IEE.
- DRAIBE, S (2004) Virtudes y limites de La cooperación Descentralizada en pro de la Cohesión Social y del combate a la pobreza: reflexione y recomendación. In: ROMERO, M.D.H e ZÚÑIGA V.M (2004). **Tejiendo Lazos Entre Territórios La Cooperación Descentralizada Local-União Europeia-America-Latina**. Valparaíso.
- DRYZEK, John S (2004). Legitimidade e economia da democracia deliberativa. In: COELHO, Vera S e NOBRE, Marcos (org).(2004) **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. SP: Ed. 34.
- DURIGUETTO, M. L. (2008). Descentralização Administração, Políticas Públicas e Participação Popular In: **Revista Serviço Social e Sociedade** n.96.
- FILHO, A. A.C.(2002). Gestão de políticas sociais: a necessidade de um Estado “rede”. In: **Caderno de Administração**, EDUC, SP, novembro.
- FREY, Klaus.(2000) Descentralização: Lições atuais de Tocqueville.**Rev. Lua Nova** nº 51.
- FREY, Klaus.(2003) Desenvolvimento Sustentável Local na Sociedade em Rede. O potencial das novas tecnologias de informação e comunicação. in: **Revista de Sociologia e Política UFPR** Nº 21.
- GOHN, Maria da Glória (2005). **O Protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ong’s e redes solidárias**. SP: Cortez- Coleção questões
- GOHN, M. G. M. . Participação: novas e antigas concepções na gestão pública. In: IX Encontro Nacional da ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. **Anais do IX Encontro da ANPUR** Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço.. Rio de Janeiro : Assoc. Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 2001. v. 3.
- GOLDSMITH, S (2006). **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília. ENAP.
- Habermas, J (2003). **Mudança estrutural da Esfera Pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. RJ: tempo Brasileiro.

IBGE(1999) **Dados do Cadastro Geral de Empresa**. <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acessado em 24/04/2008.

INOJOSA, R.M (1999).Redes de Compromisso Social. **Revista de Administração Pública**. RJ: F.G.V, v.3,n.5

JUNQUEIRA (1998). Descentralização e intersetorialidade na construção de um novo modelo de gestão. **Revista de Administração Pública**.

JUNQUEIRA (1997) Novas formas de gestão na saúde:descentralização e intersetorialidade. **Saúde e sociedade**.v.6, n.2

KAUCHAKJE, S (2003). **Gestão social: aspectos históricos e conceituais** (mimeo)

KAUCHAKJE, S (1997) **Movimentos sociais na academia; um olhar sobre as teses e dissertações produzidas na UNICAMP e USP entre 1970-1995**. Tese de Doutorado. Universidade Estadual de Campinas.

KLIKSBERG, B.(1997). **O desafio da exclusão: para uma gestão social eficiente** .SP, FUNDAP.

KLIKSBERG, B.(2000) **Desigualdade na América Latina: o debate adiado** São Paulo: Cortez:Brasília:UNESCO.

KOGA, D.H.U (2001). **Cidades territorializadas entre enclaves e potência**. Tese de Doutorado. PUC-SP

LOBO, Thereza.(1990) **Descentralização: conceitos, princípios, prática governamental**. SP, Caderno de pesquisa. n. 74.

----- (1989) **Política Social e descentralização**. Brasília v.3 MPAS/CEPAL.

----- (1995) Políticas Sociais no Brasil: descentralização para mais eficiência e equidade. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (cood)**Política Sociais no Brasil :descentralização, eficiência e equidade**. RJ, Inae/Ildes.

LOPES, M.H.C.L(2006) O tempo do SUAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade** n.87.Cortez.

LOIOLA, E(1997). Análise de redes; uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FICHER, T. **Gestão Contemporânea: cidades estratégicas nas organização locais**. Ed.RJ Ed. FGV

MANÃS, A V.(2000) Um estudo sobre redes: o que as organizações precisam saber. In **Adm. em Dialogo: Programa de estudos pós-graduados em administração** .PUC-SP, EDUC n 2.

MANCES, Euclides (2002) **Redes de Colaboração**. Ed Vozes.1 Ed.

MARQUES, Eduardo César (2000). **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. RJ: Revan: SP/FAPESP,

MARTELETO, R.M (2000). Análises de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência de informação. **CI INF**, Brasília v 30, n.1.

MARTINHO, Cássio (2002). Algumas palavras sobre rede. **Rede DLIS**. Disponível em :<http://www.rededlis.org.br>. acesso em 12/03/08

MENDES, S. **Proposta para o Plano de Governo-2009-2012** Teresina-PI

MENICUCCI (2002) T.M.G. Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. **Revista Pensar**, BH

MINHOTO, L.D (2001). As redes e o desenvolvimento social. **Cadernos FUNDAP**. N. 22

MISHRA, R.(1999). Para Além dos Estado-Nação: política social na era da globalização. In: **Rev Cadernos de Políticas Social**. Lisboa: Associação Portuguesa de Segurança Social.

MOLHANO (2005) **Partidos e Políticas Sociais nos Municípios Brasileiros (1996-2003)**. Tese de Doutorado, IUPERJ, RJ.

MOURA S.(1996) Análise de Redes: uma contribuição aos estudos organizacionais In: FISCHER, T. **Gestão Contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais**. RJ. FGV.

NOBRE, Marcos.(2004) Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera S e NOBRE, Marcos (org) (2004). **Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo**. SP: Ed. 34.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio (2004) **Um Estado para a Sociedade Civil-Temas Éticos e Políticos da Gestão Democrática**. SP, Cortez editora.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio (1998). **As possibilidades da política. Idéias para a reforma democrática**. SP. Paz e Terra.

NOGUEIRA, Marcos Aurélio (1997). Dimensão política da descentralização participativa. **Revista São Paulo em Perspectiva**, VII, n.3, Fundação Seade.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU-BRASIL). **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Disponível em: [www.onu-brasil.org.br](http://www.onu-brasil.org.br). Acesso em: 22 de março de 2007.

PAIVA, B.(2006) O SUAS e os direitos socioassistenciais: a universalização da seguridade social em debate. In: **Serviço Social e Sociedade**, n 87. SP. Cortez.

PEREIRA, L.C.B & GRAU, N.C (1999). Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. In:\_\_\_\_(org). **O público não estatal na reforma do Estado**. RJ: FGV.

PEREIRA, Potyara. A .P (1996a). **Assistência Social na Perspectiva dos Direitos-crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil**. Brasília, Thesaurus. Editora.

PREFEITURA DE TERESINA(1967). **Relatório de Gestão Administrativa**.

PREFEITURA DE TERESINA(1974). **Relatório de Gestão Administrativa**.

PREFEITURA DE TERESINA(1979). **Relatório de Gestão Administrativa**.

PREFEITURA DE TERESINA(1984). **Relatório de Gestão Administrativa**.

PREFEITURA DE TERESINA(1990). **Relatório de Gestão Administrativa**.

PREFEITURA DE TERESINA(1994). **Relatório de Gestão Administrativa**.

PREFEITURA DE TERESINA(1998). **Relatório de Gestão Administrativa**.

PREFEITURA DE TERESINA(2002). **Relatório de Gestão Administrativa**.

PREFEITURA DE TERESINA(2004). **Relatório de Gestão Administrativa**.

PREFEITURA DE TERESINA, [www.teresina.pi.gov.br](http://www.teresina.pi.gov.br). Acessado em 20/12/2008

RAICHELIS, Raquel (1998). **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. SP: Cortez.

RENNÓ, Lucio R.(2003) Estruturas de Oportunidade política e engajamento em organizações da sociedade civil :um estudo comparado sobre a América latina. In: **Revista de Sociologia e Política UFPR** N° 21.

RESTREPO, Luis Alberto. (1990). A relação entre a sociedade civil e o Estado. **Tempo Social**, 2º semestre. SP, Dep. de Sociologia. FFLCH/USP.

ROCHA, A.R.S (2005) **Descentralização, Finanças Municipais,Gasto Social em Teresina-PI na Década de 1990**. Dissertação de Mestrado em Política Públicas.UFPI

SANICOLA, L (2008) **As dinâmicas de rede e o trabalho social**. SP: Veras editora.

SANTOS, Milton (2000) **Por uma outra globalização- do pensamento único à consciência universal**. SP: Record.

SEVERINO, Antônio Joaquim (2002). **Metodologia do trabalho científico**. SP. Cortez.

SHERRER-WARREN, Ilse (2002). Movimentos sociais e participação. In: Dagnino(org). **A Disputa pela construção democrática na América Latina**.

SEMTCAS. **Relatório Sintético das Ações Realizadas**. Teresina.PMT/SEMTCAS, 2005.

SEMTCAS. **Relatório Sintético das Ações Realizadas**. Teresina.PMT/SEMTCAS, 2006.

SEMTCAS. **Relatório Sintético das Ações Realizadas**. Teresina.PMT/SEMTCAS, 2007.

SEMTCAS. **Relatório Sintético das Ações Realizadas**. Teresina.PMT/SEMTCAS, 2008.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual de Assistência Social do Município de Teresina 2000/2001**. Teresina. PMT/SEMTCAS, 1999.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual de Assistência Social do Município de Teresina - 2002/2005**. Teresina. PMT/SEMTCAS, 2001.

\_\_\_\_\_. **Plano Plurianual de Assistência Social do Município de Teresina - 2006/2009**. Teresina. PMT/SEMTCAS, 2006.

\_\_\_\_\_. **Regimento Interno**. Teresina. PMT/SEMTCAS, 2007.

SORRENTINO, M (coord). **Ambientalismo e participação na contemporaneidade**. SP. EDUC/FAPESP:

SILVA, Ademir (2004). **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado**.SP. Cortez.

SILVEIRA, Jucimer (2007). **Sistema único de Assistência Social; institucionalidade e prática In: Battini(org) SUAS-Sistema Único de Assistência Social em debate** SP.Veras Editora, Curitiba.

SITCOVSKY, M(2008) As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional. In: Ana Elizabete Mota. (Org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociaedade**. 2 ed. São Paulo: Cortez.

SOUZA , Celina (2002).Governo e Sociedade locais em contextos de desigualdade e descentralização. **Revista Ciências, Saúde Coletiva**. v'7n.3

SPINK, P.(1993) **Descentralização: luto ou luta? Poder local:governo e cidadania**. RJ. FGV

SPOSATI A (2004a). Especificidade e Intersectorialidade. SP, In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n.77. SP. Cortez editora.

SPOSATI, A 2004b) .Contribuição para a Construção do sistema Único de Assistência Social-SUAS In: **Revista Serviço Social e Sociedade** n.78, SP. Cortez editora.

SPOSATI, A (2004c). **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. SP: Cortez.

SPOSATI, A (2005a), **Fotografia da Assistência Social no Brasil na Perspectiva do SUAS**.CNAS/PUC-SP

SPOSATI, A (2005b). **Entidades e organizações de assistência social: regulamentação do Artigo 3º da Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS**, (mimeo)

SPOSATI, A (2006) O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social-SUAS: In **Revista Serviço Social e Sociedade** n.87, SP., Cortez editora.

SPOSATI, A (org) (1991). **Carta-Tema: a assistência no Brasil, 1983-1990**. SP.Cortez.

STEIN, R (1997). **A descentralização político-administrativa na assistência social** (mimeo)

TAPAJOS, L.(2006). Gestão da Informação do SUAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**,n.87, Cortez

TATAGIBA, Luciana (2006). **Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencia: o caso da Rede Criança de Vitória**. Tese de Doutorado PUC-SP.

TEIXEIRA, S (2007) Descentralização e participação social:o novo desenvolvimento das políticas sociais. **Revista Katálysis**,v.10.n.2

TEIXEIRA, Elenaldo (2001). **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ed. SP: Cortez.

TORO, Bernardo J. et al. (2004).**Mobilização Social: Um modelo de construir a democracia**. Ed. Autentico.

TORQUATO NETO, [www.torquatoneto.com.br](http://www.torquatoneto.com.br). Acessado em 02/02/2009

UDE, Walter.(2002). Redes Sociais: possibilidade metodológica para uma pratica inclusiva. in: Carvalho, Alysson et al (org). **Políticas Públicas**. Ed. UFMG, Proexs.

VIEIRA, Liszt et ali (1998). **Cidadania e política ambiental**. Rio de Janeiro: Record. Cap 1.

VILLA LOBOS,V.S (2000). O Estado de bem – estar social na América Latina: necessidades de redefinição. **Cadernos Adenauer I** SP, Fundação Konrad Adenauer.

WANDERLEY, Luis Eduardo (1996). Rumos da ordem pública no Brasil: a construção do público. **Revista São Paulo em Perspectiva**, n. 10.

WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o mercado. In: MELO RICO, ELIZABETH & RAICHELIS, Raquel (org) (1999). **Gestão Social: uma questão em debate**. SP, EDUC.

WHITAKER, Francisco (2002). **Rede: uma estrutura alternativa de organização. RITS: Rede de Informação do Terceiro Setor** - [www.rits.org.br](http://www.rits.org.br). Acessado em 12/08/2006.

YASBEK, Maria Carmelita(1995). A Política Social Brasileira nos anos 90: a refilantropização da questão social. **Cadernos ABONG**, n.11. SP. ABONG



## **Anexos**

## TERMO DE CONSENTIMENTO

Pelo presente consentimento informado, eu \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

declaro que fui esclarecido(a) de forma clara e detalhada, livre de qualquer forma de constrangimento e coerção, dos objetivos, da origem, da justificativa e das finalidades deste estudo. Declaro ainda, que tomei conhecimento prévio da metodologia a ser utilizada, assim como da importância deste estudo. Portanto, eu concordo com minha participação nesta pesquisa e que as informações decorrentes da minha participação sejam utilizadas na Tese de Doutorado de Mauricéia Ligia Neves da Costa Bonfim

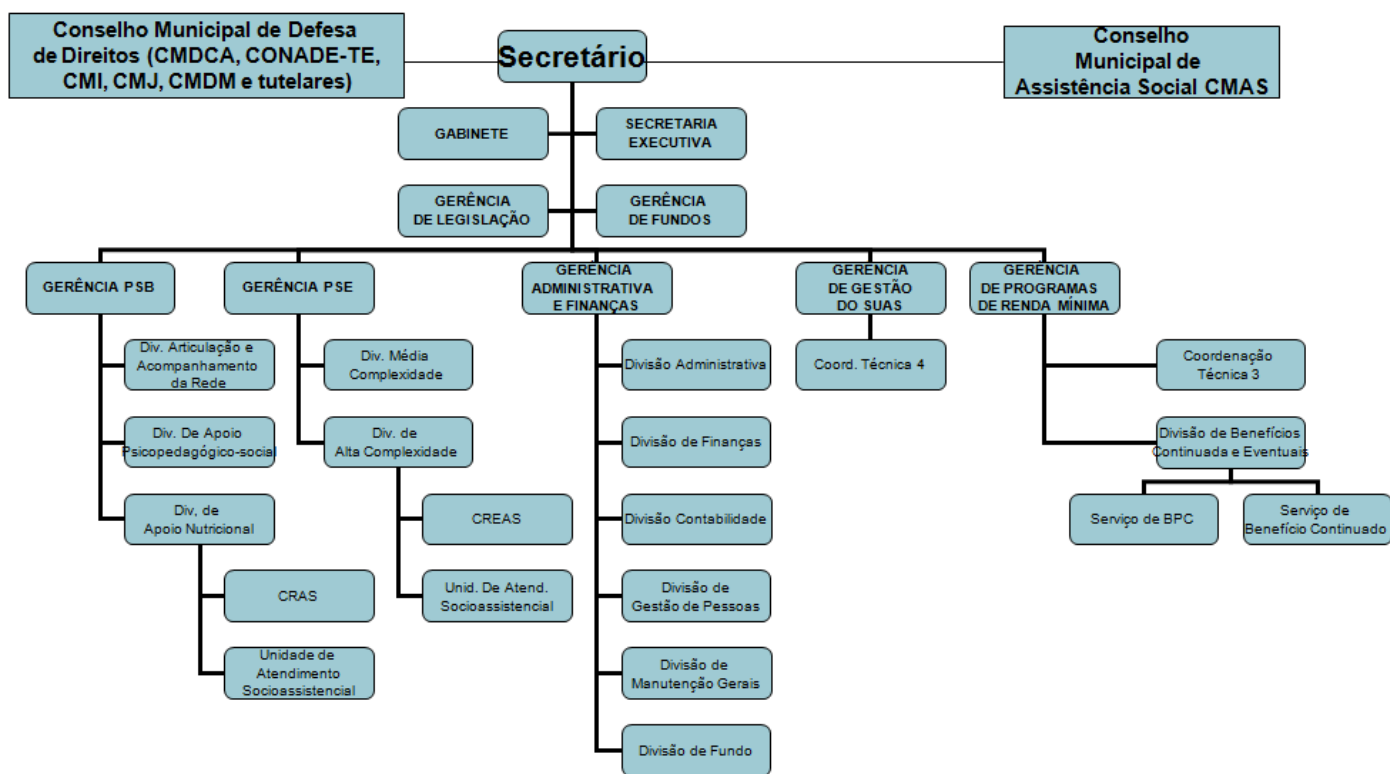
Nome do Participante:

Formação:

Data:

Assinatura:

## ORGANOGRAMA DA SEMTCAS



## **ROTEIRO PARA REUNIÃO COM OS COORDENADORES**

- 1) Como está se processando a implantação do SUAS?
- 2) Como está sendo implantando o SUAS no território?

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O PREFEITO**

- 1) O senhor faz alguma relação entre o SUS e o SUAS?
  
- 2) Na implantação do SUS as Unidades Básicas de Saúde(UBS) são referências da Política de Saúde. E na Política de Assistência Social os CRAS vêm respondendo a função de referência de fato?
  
- 3) A implantação dos CRAS, segundo a Política de Assistência Social vem sendo realizada por meio da estratégia de REDE(articulação entre os serviços). Na sua opinião, o que esta estratégia significa para a Política de Assistência Social?
  
- 4) Gostaria de dizer como o senhor vê os próximos períodos para a Política de Assistência Social?

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA COM O SECRETÁRIO**

- 1) Como o senhor está vendo esse momento da Política de Assistência Social no Município?
- 2) Como o senhor vê o CRAS na implantação do SUAS?
- 3) A partir da denominação do CRAS, qual o sentido dessa palavra referência?
- 4) O senhor gostaria de acrescentar algo mais?

**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM A GESTORA UMBELINA JALES**

- 1) Como foi o início da implantação do SUAS em Teresina?
- 2) Atualmente como a senhora analisa esse processo?
- 3) Como a senhora vê o futuro do SUAS em Teresina? E a gestão em rede?
- 4) A senhora gostaria de acrescentar mais alguma coisa?

## **ROTEIRO DE ENTREVISTA COM OS COORDENADORES DOS CRAS**

- 1) Quais os objetivos do CRAS? E desde o início como vem sendo implantado? E no momento o que está acontecendo?
- 2) Qual o papel da coordenação do CRAS e como ele está organizado?
- 3) No território com quem o CRAS vem estabelecendo relações? Como elas ocorrem?
- 4) O que está resultando dessas relações?
- 5) Como o CRAS vem construindo essas relações com a rede socioassistencial?
- 6) Como você vê a possibilidade, perspectiva de consolidação do CRAS no território?
- 7) A partir da denominação do CRAS, qual a sua compreensão da palavra referência?
- 8) Você tem algo a acrescentar?



## **ROTEIRO DE ENTREVISTA COM USUÁRIOS**

- 1) Como a senhora chegou ao CRAS?
- 2) A partir dessa entrada como tem sido essa relação
- 3) Qual o significado do CRAS para a sua família?
- 4) O que o trabalho do CRAS pode trazer para a comunidade?
- 5) A senhor(a) teria alguma observação a fazer sobre o CRAS

**ROTEIRO DE ENTREVISTA COM PRESIDENTES DE ASSOCIAÇÃO DE  
MORADORES E DIRIGENTES DE ENTIDADES**

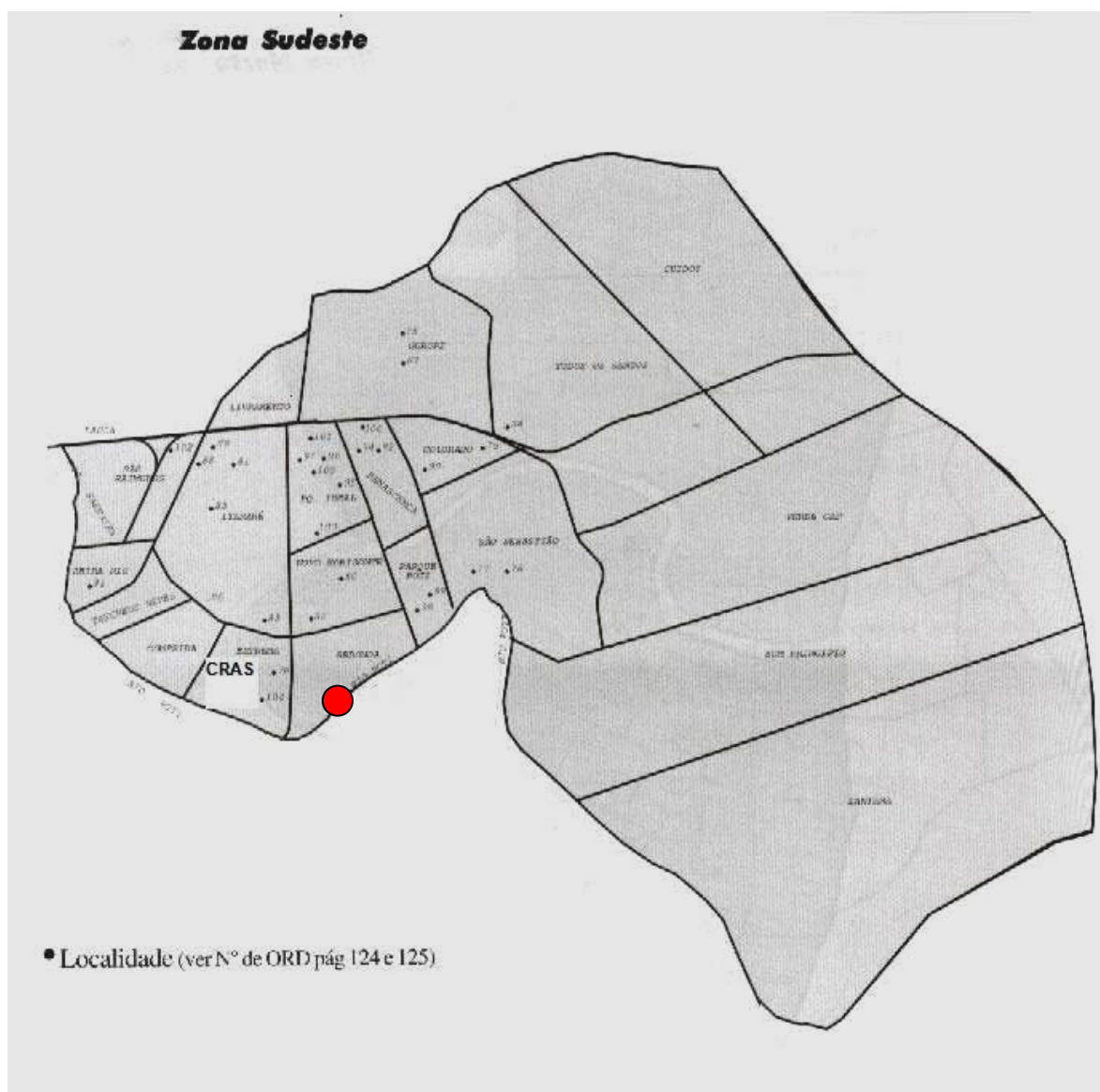
- 1) Fale um pouco da sua entidade no território.
- 2) Como foi e como está sendo a relação da entidade como o CRAS?
- 3) Qual a influência dessa relação para o desenvolvimento no território?
- 4) O que a entidade está trazendo para o território, a partir dessa relação como o CRAS?
- 5) O senhor(a) gostaria de acrescentar algo?







## BASE TERRITORIAL DO CRAS-SUDESTE



- Localização da sede do CRAS – Regional Sudeste  
A área territorial compreende em 20 bairros e 30 vilas e residenciais (Censo das Vilas e Favelas de Teresina/99-PMT- agosto-2000)



# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)



[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)