



**Universidade de Brasília**

**Instituto de Ciências Humanas – IH**

**Departamento de Serviço Social**

**DANDARA CRISTINA NASCIMENTO DA COSTA**

## **A Intersectorialidade na Política de Assistência Social:**

**Uma análise sobre a relação do PAIF com as demais políticas públicas no  
CRAS/Fercal**

Brasília, 2014

DANDARA CRISTINA NASCIMENTO DA COSTA

## **A Intersectorialidade na Política de Assistência Social:**

**Uma análise sobre a relação do PAIF com as demais políticas públicas no  
CRAS/Fercal**

Trabalho de Conclusão de Curso de graduação (TCC) apresentado ao Departamento de Serviço Social como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Serviço Social.

**Orientadora:** Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Rosa Helena Stein

Brasília, 2014

## **Agradecimentos**

Agradeço a Deus, por iluminar e guiar meus passos nesta caminhada até aqui, acredito: sempre me deu forças para enfrentar os desafios que surgiram ao longo do caminho.

Agradeço especialmente a minha mãe, Tereza, minha maior apoiadora e incentivadora, nunca me deixou desistir, e nunca desistiu de mim, esteve presente em cada etapa, em cada crise, em cada choro, em cada alegria, em cada conquista. E me fez ser o que sou hoje.

Agradeço a jovem, que aguentou todas as minhas reclamações, de não estava fácil, durante este processo, sempre esteve comigo e me incentivou a continuar. A minha família por acreditar, por sempre mandarem energias positivas e intercederem por mim.

Aos colegas de curso, pelo convívio diário, pelas reclamações em conjunto, os almoços no R.U. (Restaurante Universitário). E aos bons amigos que pude fazer nesse período, pelas conversas, expectativas, desejos e medos compartilhados, me fazendo perceber que não estou só nessa jornada e contribuíram para chegar até aqui.

Aos professores, pelos conhecimentos transmitidos, pelo tempo e dedicação dispensados a nós alunos. Agradeço em especial a minha orientadora, Rosa Stein, pela dedicação, paciência, pelo esforço e o incentivo de fazer continuar, por conduzir na direção certa, por transmitir confiança e acreditar na minha capacidade.

A equipe do CRAS pela disponibilidade, atenção, e pelo tempo conferidos a mim e a minha pesquisa, e desse modo, contribuir para a conclusão desse trabalho.

## RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objetivo analisar a relação da política de assistência social com outras políticas setoriais no PAIF da unidade CRAS/Fercal. Para tanto, utilizou-se a metodologia de pesquisa qualitativa que se materializou por meio de levantamento bibliográfico em publicações especializadas, em periódicos, tanto impressos como virtuais, localizados na internet, e também, documental e, normativo, por meio da legislação vigente, buscando compreender os conceitos de intersetorialidade e assistência social, para, dessa forma perceber como os referidos conceitos se apresentam no desenvolvimento da política de assistência social. A pesquisa empírica realizada no CRAS/Fercal utilizou como procedimento, a entrevistas e análise de documentos específicos, concedidos pela unidade. Como resultado percebeu-se que a articulação entre as políticas se dá, ainda, em um nível muito incipiente, e não reflete o que, teoricamente, é definido como intersetorialidade, pois concretamente o que ocorre, a partir da política de assistência social é uma comunicação entre as políticas no PAIF do CRAS/Fercal, materializada sumariamente na forma de encaminhamentos, porém, sem ultrapassar o escopo setorial. Nesse sentido percebe-se a necessidade de se desenvolver uma nova consciência de gestão a partir de maiores relações entre a política de assistência social e as distintas políticas.

## **ABSTRACT**

This course conclusion work aims to analyze the relationship of social welfare policy with other sectoral policies in the PAIF of CRAS / Fercal unit. For this, we used the qualitative research methodology that materialized through literature in specialized publications in journals, both printed and virtual, located on the Internet, and also, documentary and normative, by current legislation, seeking understand the concepts of intersectionality and social assistance, to thus see how these concepts are presented in the development of social assistance policy. Empirical research conducted in CRAS / Fercal used as procedure, interviews and analysis of specific documents, provided by the unit. As a result it was noticed that the linking policies occurs also at a very early level, and does not reflect what is theoretically defined as intersectionality, as concretely what happens, from the social welfare policy is a communication between policies in the PAIF / Fercal, briefly materialized in the form of referrals, however, without exceeding the sectoral scope. In this sense we see the need to develop a new management awareness from larger relations between the social welfare policy and the different policies.

Em um mundo de mudanças de paradigmas, é preciso ensinar o que sabe, praticar o que se ensina e perguntar o que se ignora. Precisamos prestar atenção nas mudanças do mundo para saber quais adotar e recusar

Mario Sergio Cortella

## Sumário

<b>1. Introdução.....</b>	<b>10</b>
<b>2. Metodologia.....</b>	<b>13</b>
<b>3. A Intersetorialidade.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1.1. Demarcação Conceitual.....</b>	<b>15</b>
<b>3.1.2. Gestão Intersetorial.....</b>	<b>19</b>
<b>3.1.3. O debate teórico da intersectorialidade na Política de Assistência Social....</b>	<b>22</b>
<b>3.2. Debate Conceitual da Assistência Social.....</b>	<b>25</b>
<b>3.2.1. Contexto Histórico da Assistência Social.....</b>	<b>29</b>
<b>3.2.2. Assistência Social e seu Marco Normativo.....</b>	<b>31</b>
<b>3.3. Organização da Assistência Social na PNAS/SUAS e o PAIF.....</b>	<b>39</b>
<b>3.3.1. A Organização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF.....</b>	<b>41</b>
<b>3.3.2. A Articulação em Rede e a Intersetorialidade no PAIF.....</b>	<b>45</b>
<b>4. O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Fercal.....</b>	<b>47</b>
<b>4.1. Desenvolvimento do PAIF no CRAS/Fercal.....</b>	<b>49</b>
<b>4.2. Intersetorialidade no PAIF do CRAS/Fercal .....</b>	<b>52</b>
<b>5. Análise de Dados.....</b>	<b>55</b>
<b>6. Considerações Finais.....</b>	<b>58</b>
<b>7. Bibliografia.....</b>	<b>62</b>
<b>8. Anexos.....</b>	<b>65</b>

## **Lista de Abreviaturas**

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SciELO	Scientific Electronic Library Online
SEDEST	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda do Distrito Federal
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## 1. Introdução

O presente estudo tem o propósito de analisar a articulação entre a política de assistência social com outras políticas, tomando como referência as ações desenvolvidas pelo Serviço de Proteção Integrada a Família – PAIF, no âmbito do CRAS/Fercal. A motivação para esta análise teve início com a experiência vivenciada no campo de estágio, realizado no mesmo CRAS, no período de Março a Dezembro de 2013.

O contato com o trabalho desenvolvido no referido CRAS/Fercal, possibilitou a percepção de que a relação entre a política de assistência social e as demais políticas, ainda constitui um desafio a ser efetivado. Tomamos como referência as condições objetivas do trabalho desenvolvido no CRAS/Fercal e sua relação com os objetivos declarados pela PNAS de que esta “realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia de mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (PNAS, 2004, p. 33). A partir desse objetivo, surge a questão a ser problematizada: Como se efetiva a articulação da política de assistência social com outras políticas no Serviço de Proteção Integrada a Família – PAIF realizado no CRAS/Fercal? Desta, derivam várias outras questões, tais como: de que forma ocorre a integração da assistência social com políticas setoriais? Com quais políticas setoriais interage? Que mecanismos são estabelecidos entre elas para enfrentar as desigualdades sociais e garantir mínimos sociais?

No que tange as relações intersetoriais no CRAS/Fercal, foi observado que esta, se dá por meio de contatos com outros setores, como o da educação, saúde e área jurídica, bem como a rede socioassistencial e, ainda assim, o processo se tornava moroso. Por vezes, o contato entre o profissional da assistência social e de outro setor não era estabelecido, sendo que as tentativas de comunicação se davam por meio de ligações telefônicas, e-mails e por vezes ofícios, ou até mesmo encaminhamento direto via usuário. Quando estabelecido o contato, em algumas situações, não havia continuidade, no sentido de acompanhamento de sua evolução junto a outro setor, o que dificultava as ações do profissional da área da assistência, já que este necessitava dar encaminhamento às situações dos usuários que possuíam demandas relacionadas a outras áreas, fora do âmbito da assistência social. Nesse movimento, os usuários também encontravam barreiras no acesso aos serviços, que se originava pelas dificuldades relacionadas à articulação entre os setores da assistência e os demais.

Em fala<sup>1</sup> da Assistente Social, lotada no CRAS/Fercal, é ressaltada a dificuldade de se obter a contrapartida dos setores aos quais os usuários foram encaminhados, sendo necessário um novo contato, por parte do CRAS, seja com o usuário e/ou com o órgão em questão para saber os resultados do encaminhamento. Pontua ainda, que o encaminhamento não é uma garantia de que o usuário vá conseguir ser atendido, pois este serve mais para explicar e/ou justificar as demandas dos usuários, que por vezes não consegue explicitá-las.

Desta forma, nosso objeto de estudo se dedica a compreender as relações entre a política de assistência social e outras políticas que com ela interagem. Para tanto, tomaremos como unidade de análise o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, considerando que entre os seus diversos objetivos, destaca-se o de “promover acesso aos demais serviços setoriais contribuindo para usufruto de direitos” (CNAS, 2009, p. 7). Para que se tenha a dimensão de tal objetivo, é necessário buscar a compreensão sobre o termo intersectorialidade e sua viabilização no âmbito da política de assistência social.

Sabemos que a intersectorialidade é um tema bastante discutido e de fundamental importância quando se trata de políticas públicas. De acordo com Nascimento (2010), políticas setoriais geralmente demonstram baixa eficiência, eficácia e efetividade quanto à sua implementação e desenvolvimento, necessitando portanto, de ações e estratégias que articulem saberes técnicos dos mais variados campos.

A articulação da assistência social com outros setores é de fundamental importância no sentido de mediar o acesso e a garantia de direitos a todos. Como afirma Pereira,

Sem a assistência social, as políticas setoriais tendem a se elitizar, a se fechar na sua especialização e a se pautar por critérios que privilegiam mais a exclusão do que a inclusão social de sujeitos, que não obstante pobres, são portadores de direitos. (1996: 52).

Na Política Nacional de Assistência (PNAS), é prevista a realização de serviços e ações de forma integrada às políticas setoriais, de modo que seus usuários possam ter acesso aos serviços e serem encaminhados a outros campos de maneira equânime, igualitária e justa. Prevê ainda que

Os serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica 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

---

<sup>1</sup> Em diálogo realizado em 23/04/2014 objetivando aproximação com o tema da ação intersectorial na instituição CRAS/Fercal

vulnerabilidade e a prevenir as situações que indicam risco potencial. (PNAS, 2004: 34;35).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) também dispõem sobre a intersectorialidade, em diversos artigos. No art. 2º:

Parágrafo único. Para o enfrentamento da pobreza, a assistência social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, garantindo mínimos sociais e provimento de condições para atender contingências sociais e promovendo a universalização dos direitos sociais.

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

VI - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios. [...]

Art. 6º-C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social.

Autores como MONNERAT e SOUZA (2009) argumentam que, apesar da assistência social ter como princípio norteador a intersectorialidade, esta, ainda não foi suficientemente tematizada, revelando uma escassa produção, a qual, por sua vez, pode ser mais encontrada nas áreas da Administração Pública e Saúde Coletiva.

Tal fato, impõe o desafio de conhecer o debate e a produção sobre o tema, relacionado mais diretamente ao campo da política de assistência social, assim como, dar visibilidade sobre a efetividade das relações entre essa e outras políticas setoriais a partir de um programa específico e em determinado lugar.

Nesse sentido, interessa-nos aprofundar o conhecimento sobre os estudos teóricos e conceituais relacionados com o tema da intersectorialidade e da assistência, buscando identificar como foram concebidas no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e, como se materializam no cotidiano dessa política, a partir da experiência do PAIF no CRAS/Fercal.

Portanto, é preciso analisar como essa relação entre setores se aplica na prática, posto que é uma premissa da PNAS. Verifica-se também a necessidade de conhecer em que medida o que está disposto na legislação que regulamenta a política de assistência social, no que diz respeito às articulações entre assistência social e outros setores vem se materializando no cotidiano dessa política.

Dada a especificidade do objeto de estudo cabe desenvolver sobre a compreensão conceitual de alguns termos para subsidiar a análise sobre a PNAS/PAIF e aprofundar o conhecimento a respeito do assunto, como veremos mais adiante

## **2. Metodologia**

A abordagem metodológica utilizada na pesquisa foi a qualitativa, no qual se propôs analisar a complexidade dos fenômenos, buscando descrever, compreender e explicar o objeto de estudo. Nesse sentido, Neves (1996) afirma que uma pesquisa qualitativa faz com que o pesquisador entre em contato direto com objeto estudado, percebendo suas perspectivas acerca do tema estudado.

Minayo e Sanches (1993) afirmam que:

Por trabalhar em nível de intensidade das relações sociais (para se utilizar uma expressão kantiana), a abordagem qualitativa só pode ser empregada para a compreensão de fenômenos específicos e delimitáveis mais pelo seu grau de complexidade interna do que pela sua expressão quantitativa. [...] Na verdade, o trabalho qualitativo caminha sempre em duas direções: numa, elabora suas teorias, seus métodos, seus princípios e estabelece seus resultados; noutra, inventa, ratifica seu caminho, abandona certas vias e toma direções privilegiadas. Ela compartilha a ideia de “devir” no conceito de cientificidade. (MINAYO; SANCHES, 1993: 245)

Infere-se, portanto, que a abordagem qualitativa está voltada para a subjetividade, os autores apontam que neste nível, profundo e complexo, estão as crenças, valores, motivos, aspirações, atitudes que se expressam na vida cotidiana e é disso que o método qualitativo de análise dá conta, é o seu objeto.

No que consiste à realização da pesquisa, na primeira etapa foi realizado levantamento bibliográfico e produção existente em relação aos temas pertinentes ao objeto de estudo, para melhor compreendê-lo. O levantamento bibliográfico foi feito por meio de busca de literatura pertinente e especializada, em bases de dados confiáveis, como SCIELO, Revista Serviço Social e Sociedade, Biblioteca Central de Brasília, a partir de palavras-chaves. Também foi feita análise da legislação que rege a Política de Assistência Social.

Em pesquisa realizada na base de dados Scielo foram utilizadas a busca de palavras chaves no título, para tal fim, sendo elas: Intersetorialidade e Assistência Social. Desse modo, ao se buscar o termo Intersetorialidade foram encontrados 39 artigos relacionados, dos quais, 29 (vinte e nove) se referiam à área da saúde, 2 (dois) às Políticas Públicas, 2 (dois) à Habitação, 2 (dois) à Assistência Social, 1 (um) à segurança alimentar, 1 (um) à Educação, 1 (um) à Segurança Pública, 1 (um) à Administração Pública. Ao se pesquisar o termo Intersetorialidade em conjunto com o termo Assistência Social foram encontrados 2 (dois) artigos. Na busca do termo Política Setorial não houve resultados.

Elegeu-se 2 periódicos na base de dados Scielo para buscar os termos supra citados, sendo eles: Revista Katalysis e Revista Serviço Social e Sociedade. Na busca realizada no periódico Katalysis, pelo termo Intersetorialidade foram encontrados 3 (três) artigos, desses 2 (dois) possuem relação com a área da Assistência Social. Ao se pesquisar o termo Intersetorialidade em conjunto com o termo assistência social foi encontrado 1 (um) artigo.

Na busca realizada no periódico Revista Serviço Social e Sociedade, foram encontrados 2 (dois) artigos referentes ao termo Intersetorialidade, nenhum artigo foi encontrado na busca do termo intersectorialidade em conjunto com assistência social.

Foram realizadas pesquisas no sítio de buscas google, na internet, no qual foram procurados os termos: intersectorialidade nas políticas públicas, intersectorialidade na política de assistência social, especificidades da assistência social, conceitos da assistência social. Durante a busca foram encontrados uma infinidade de resultados, tanto de artigos como de outros tipos de materiais, como diversas apresentações em formato de slides. O fato de se obter uma amplitude tão grande de resultados revela aspectos positivos e negativos, quais sejam: no lado positivo, tantos resultados demonstram que o tema está sendo analisado por diferentes áreas, como saúde, assistência social, administração pública, o que possibilita o debate entre elas; no lado negativo revela-se a dificuldade em selecionar materiais com dados realmente confiáveis.

O levantamento não se restringiu só ao campo da internet, também se buscou identificar a produção de livros, textos, e publicações diversas, que discorressem sobre o tema, assim como a legislação referente às políticas específicas.

Quanto à pesquisa empírica, a ida a campo constituiu parte importante da pesquisa, a partir de contato com profissionais que trabalham com o PAIF no CRAS/Fercal, por meio de entrevista e análise de documentos, a fim de aprofundar o conhecimento sobre as seguintes questões:

- a) Como se dá o funcionamento do Serviço na unidade;
- b) Quais as relações desenvolvidas com outras políticas;
- c) De que maneira ocorre a comunicação entre os setores;
- d) Como são realizados os encaminhamentos;
- e) Como se dá o retorno dos encaminhamentos realizados;
- f) outras questões pertinentes ao estudo.

Foram realizadas duas entrevistas, uma com a Coordenadora da Unidade e, outra, com a assistente social. Além de ter acesso às informações sobre a dinâmica e funcionamento do Programa na Unidade, por meio das entrevistas, foi possível ter também, acesso às

sinopses quantitativas e qualitativas da unidade, nas quais constavam o registro do trabalho desenvolvido na unidade mês a mês.

Após a etapa de ida a campo, em concomitância com a revisão bibliográfica e orientação individual, realizou-se transcrição e análise dos dados coletados nas entrevistas, e nas sinopses, relacionando-os com o que prevê a regulamentação da política de assistência social, como também, com o conteúdo de referencial teórico sobre os aspectos encontrados, buscando identificar qual a materialidade da intersectorialidade nesse contexto.

Por fim, a escrita dos resultados obtidos com as pesquisa, conclusão e entrega do trabalho. Passamos, então, à compreensão dos termos que subsidiarão a análise da assistência social e sua relação com outros setores e políticas.

### **3. A Intersectorialidade**

#### **3.1.1. Demarcação Conceitual**

A intersectorialidade é um termo que possui múltiplos significados, o que dá margem a diversas interpretações. No âmbito das políticas públicas, o termo aparece com diversas abordagens e, até mesmo com nomenclaturas diferentes, mas que versa sobre o mesmo fim, qual seja, a relação existente entre as políticas.

Na literatura que trata sobre o tema, alguns autores discorrem quanto a polissemia que o termo apresenta, o que pode levar a equívocos de interpretações ou até distanciamento do que de fato a intersectorialidade se propõe.

Na análise de Pereira (2010), a variedade de termos que envolve a intersectorialidade leva a uma confusão, visto que por vezes é substituída por semelhantes, assim como ocorre com o vocábulo interdisciplinaridade que contribui para o entendimento da intersectorialidade mas que não a substitui. Os intentos de demarca-la conceitualmente estão pautados na ideia “da desintegração dos diferentes setores, e do conseqüente insulamento de cada um deles”. Nesse sentido, a autora coloca que se pode inferir que o termo setor é:

Um arranjo técnico ou burocrático criado para facilitar a gestão das demandas que pululam no universo complexo da política social e nas arenas de conflitos que nesse universo se estabelecem. Mas, como arranjo técnico não funciona como critério político, é um erro tomá-lo como base definidora de políticas compartilhadas (PEREIRA, 2010: 4).

Contudo, ainda que se trate de um arranjo técnico não se pode considera-lo como critério político e, portanto, torna-se um erro tê-lo como base de definição para políticas compartilhadas. Dito isto, a referida autora (Idem) expõe, que talvez essa afirmação sirva para explicar que, os esforços de conceituação da intersectorialidade, não tem a finalidade de

superar o termo *setorialidade*, mas a separação de diferentes setores de um dado campo de conhecimento, resultando em uma fragmentação ou isolamento setorial, o que, portanto, não põe fim mas, reitera a concepção de setores, impedindo que os mesmos não se articulem. Fato isto é, que são encontradas na literatura vigente sobre o tema referências à intersetorialidade como soma, síntese, ou superação da fragmentação dos setores. Nesse sentido, Pereira afirma que por mais que essas terminologias possuam um trato dialético, o significado que elas representam na lógica intersetorial atual, é o reforço a manutenção dos setores.

A autora (idem) afirma que a interdisciplinaridade diz respeito à criação de vínculos orgânicos entre as especialidades, e para que isso ocorra, seria necessário quebrar com a lógica positivista de fragmentação dos saberes, contudo, a interdisciplinaridade não busca acabar com a lógica de especializações. No entanto, para que seja concebida como unidade de vários saberes precisa romper com seus opostos.

A interdisciplinaridade é, para Pereira (idem), a melhor referência para a compreensão sobre a concepção e o entendimento da intersetorialidade. O prefixo ‘inter’, presente nas duas palavras, remete ao entendimento dialético de unidade, onde as partes se interligam e se relacionam formando um todo, “trata-se, portanto, de uma relação em que nenhuma das partes ganha sentido e consistência quando isolada ou separada das demais e das suas circunstâncias (de suas condições de existência e de seu meio)” (2010: 12).

A intersetorialidade, portanto, argumenta Pereira (idem) deve se pautar na concepção de totalidade da interdisciplinaridade, que propõe tornar único, e não mera articulação, os saberes dentro de um projeto. O diferencial está no que se denomina ‘setores’, estes são as políticas particulares ou especiais que devem se interligar.

Nesse sentido, a dialética é ponto central no qual a intersetorialidade deve se pautar caso queira se aproximar da realidade (que essa já é dialética por natureza), sem pretensões de transformar processos políticos, que possuem forte potencial conflituoso, em meras ações administrativas neutras, como afirma Pereira (2010).

A dialética, baseada no método materialista histórico de Marx, se estabelece no movimento de contradição da realidade. “Assim, o mundo material é dialético, isto é, está em constante movimento, e historicamente as mudanças ocorrem em função das contradições surgidas a partir dos antagonismos das classes no processo da produção social” (ARANHA; MARTINS, 1993, p.89).

Este processo ocorre a partir do tripé da mediação: o universal, o particular e o singular. A categoria particular será mediadora entre o universal e o singular, analisando seus

pontos e tornando o que é singular, universal, e o que é universal, singular, em um constante movimento.

Dito isto, a relação entre saberes singulares, ou seja, de cada área ou setor, deve perpassar pelo universal, realizando assim um movimento, tornando uma parte do outro, e é nesse contexto que se deve realizar a intersetorialidade.

Na relação dialética é inconcebível a existência de saberes absolutos desvinculados de um movimento do conjunto que os condiciona, assim como é inconcebível a existência de um conjunto ou do universal que não esteja inscrito no particular. Em síntese: o particular ou específico só tem valor quando relacionado ao universal, o que significa dizer que o particular e o universal são inseparáveis, ou que um existe no outro.

É por esse entendimento de raízes seculares que a concepção de interdisciplinaridade e de intersetorialidade deve se pautar, exigindo a dispensa de relações não dialéticas que, embora se considerem inovadoras ou pós-modernas, são incapazes de ofertar uma alternativa relacional mais consistente. (PEREIRA, 2010: 14)

Diante dessa exposição, é necessário mais do que uma simples troca de saberes para haver intersetorialidade, pois, isso não resulta em mudanças qualitativas. Para tanto é preciso que haja o reconhecimento de que *o todo*, constituído pela relação entre partes, tem potencialidades de se desenvolver”, gerando inovação, dando a possibilidade do surgimento de novos elementos. (PEREIRA, 2010:13)

Na concepção de Grau (2005) o termo intersetorialidade também possui diversas conotações, a partir da perspectiva que se adote para analisa-lo, e por isso, o entendimento que se tem por setor é fundamental para essa definição, tendo em vista que a noção que se tem de intersetorialidade, inicialmente, é a integração de diversos setores com vistas a solucionar problemas sociais.

Neste arranjo, a autora (2005) coloca que duas premissas fundamentais surgem com a finalidade da demarcação conceitual, a saber: a) a primeira refere-se a possibilidade de se buscar e obter soluções integralizadas ao se integrar o setores, atribuindo ao termo intersetorialidade um caráter expressamente político, o que significa dizer, que todas as políticas públicas que tratem de desenvolvimento e qualidade de vida devem ser planejadas e executadas intersetorialmente; b) o segundo ponto supõe que a integração entre setores permite que suas particularidades e diferenças contribuam no processo de resolução dos problemas sociais, ou seja, a partir do compartilhamento de ideias e recursos de cada setor será possível achar melhores estratégias de solução para os problemas. Este ponto refere-se mais a uma fundamentação técnica da intersetorialidade.

Já para Inojosa (2001) o termo intersetorialidade está vinculado à transdisciplinaridade, que possui uma discussão bem mais antiga e madura. Nesse sentido, a transdisciplinaridade, está associada a teoria da complexidade: abarca a diversidade, sendo necessário superar a fragmentação do conhecimento, já que o isolamento dos setores não consegue perceber a diversidade. No âmbito acadêmico existe um movimento para romper com essas clausuras.

A crítica que se faz ao termo 'inter', segundo a autora, é a de que ele supõe apenas uma aproximação entre os setores, mas que não existe de fato uma articulação entre eles. Portanto, o termo 'trans', seria mais adequado ao uso. Contudo, Inojosa (idem) afirma, que é possível encontrar os vocábulos intersetorialidade e transetorialidade com o mesmo significado, a saber: "a articulação de saberes e experiências para a solução sinérgica de problemas complexos" (p. 103).

Isso exposto, a intersetorialidade ou transetorialidade é compreendida como a articulação de saberes e experiências que visam o planejamento, a fim de avaliar e planejar políticas alcançando resultados sinérgicos em situações complexas, ou seja, busca-se em conjunto realizar e obter resultados em comum. Na concepção da autora, a intersetorialidade não é apenas a realização de projetos que possuam alguma relação ou articulação em comum, esta possui uma perspectiva muito maior, supõe que os setores se complementem.

Schuz e Mito (2010) apontam que à vista da multiplicidade de conceitos e dos enfoques que são dados, a intersetorialidade pode ser dividida em três eixos, a saber: a intersetorialidade como complementaridade de setores; intersetorialidade como prática e intersetorialidade como princípio do trabalho com redes.

Na intersetorialidade como complementaridade de setores busca-se um atendimento que supere as fragmentações, enxergando as necessidades da população em suas diversas dimensões; na intersetorialidade como prática encontramos que são as "práticas intersetoriais que possibilitam a abordagem e atendimento conjunto dos problemas da população. Neste envolvimento cada setor pode contribuir com seu fazer e perspectiva setorial, de maneira articulada" (SCHUZ; MIOTO, 2010: 63); e na intersetorialidade como princípio do trabalho com redes supõe-se o compartilhamento de saberes e poderes, construção de novas linguagens, práticas e conceitos, com o envolvimento da sociedade civil e serviços públicos.

O que se infere é que a intersetorialidade, como estratégia de ação nas políticas sociais, é uma importante ferramenta para romper com a lógica de fragmentação existente, no entanto, as diferentes percepções acerca do tema, podem resultar em dificuldades para sua materialização, dependendo da abordagem que se adote. Outro fator que pode dificultar

essa ação é a variação de terminologias utilizadas para se referir à intersetorialidade, que em uma primeira instância não quebra com a setorialização, mas sim a reforça.

Nesse sentido, entender essas peculiaridades e características da intersetorialidade se torna imprescindível para dimensionar sua concreticidade no âmbito da política de assistência social.

### **3.1.2. Gestão Intersectorial**

A gestão intersectorial surge como uma alternativa aos modelos de gestão tradicionais, pautados na fragmentação de saberes e por consequência na setorialização das políticas públicas. Essa ação se faz necessária, pois, se torna cada vez mais imprescindível que as políticas públicas tenham um desenho intersectorial a fim de contemplar a totalidade do cidadão.

Quanto a isso, Junqueira (2004) aponta que as ações intersectoriais emergem com a possibilidade de resolução dos problemas sociais de uma maneira integrada, sinalizando a importância que uma visão integrada tanto dos problemas sociais como de suas soluções pode gerar, visto que a realidade social é complexa e seus problemas não serão sanados por uma única política social.

Inojosa (2001) explicita que no aparato governamental se retrata o isolamento das disciplinas, por meio da fragmentação do conhecimento, dos saberes, na existência de corporações e, portanto, não consegue perceber a totalidade do indivíduo, da família, da população.

Corroborando com este pensamento, Monnerat e Souza (2009) afirmam que a intersectorialidade se configura como uma nova estratégia de gestão para atuar frente as iniquidades sociais, pressupondo a necessidade de se encontrar novas maneiras de formulação e implementação das políticas sociais. Como analisam as autoras, a crescente complexidade da questão social demanda novos desafios para o sistema de proteção social, porém, as ações fragmentadas do Estado não dão conta de superá-los.

Sendo assim, esse novo modelo de gestão surge com o propósito de que as políticas públicas consigam atender a população em sua totalidade, já que as demandas apresentadas pelos cidadãos sofrem influências de vários fatores em conjunto, e estes podem ser oriundos das mais diversas áreas e conhecimento.

Para que tal propósito se materialize faz necessário uma mudança no planejamento e execução das políticas sociais, mas para além disso, mudanças culturais e de valores. Junqueira (2004) diz que uma gestão baseada em ações intersectoriais requer novas maneiras de planejamento, execução e controle na prestação de serviços, com vistas

a garantir um tratamento igual aos desiguais. Isso pressupõe mudança nas práticas e na cultura das organizações que geram as políticas sociais, denotando a necessidade de modificar toda a forma de articulação dos diversos segmentos da organização governamental e dos seus interesses.

O planejamento tem suma importância ao se tratar de ações intersetoriais. Conforme afirmam Monnerat e Souza (2009) o planejamento é o ponto chave em todos os trabalhos e áreas que abordam o tema da intersectorialidade. Ele está posto como condição imprescindível para articular áreas de conhecimento, considerando “a negociação de interesses a chave para construção de sinergias entre diferentes atores e áreas políticas” (MONNERAT e SOUZA; 2009: 204).

Nesse sentido, Junqueira (2004) também explicita a importância do planejamento na ação intersetorial, contudo, ressalta que só o processo de planejamento em si não esgota a ação intersetorial, é necessário que este processo esteja vinculado a avaliação e monitoramento dos resultados. Estes resultados dizem respeito a qual o impacto que essas ações terão sobre a população, tendo em vista a melhora da qualidade de vida.

A importância do processo de planejamento também é assinalada por Inojosa (2001), em conjunto com mais três aspectos, como aspectos básicos para se trabalhar na perspectiva de transectorialidade, quais sejam:

1. Mudança de paradigmas: Significa romper com o pensamento atual, requer um novo pensamento, superando o paradigma da separação, da disjunção, da clausura, da redução. Supõe uma nova forma de compreender a diversidade, atentando para a complexidade, e promover a comunicação. Salientando que o que se busca é a promoção de uma verdadeira comunicação entre as disciplinas, não ignorá-las ou desprezá-las;
2. Projeto político transformador: Afirma que para desenvolver ações pautadas na lógica intersetorial é preciso romper com o projeto político para políticas públicas atuais, que possuem um viés assistencialista. Nesse novo projeto político o que se busca é a repartição mais equânime das riquezas da sociedade;
3. Planejamento e avaliação participativos e com base regional: Aponta para a necessidade de se possuir um planejamento participativo, integrando diversos atores que possuam enfoques diferentes sobre as necessidades populacionais, para isso é necessário por fim no modelo de planejamento atual, no qual é o orçamento que determina o planejamento. “A perspectiva intersetorial precisa de um processo de planejamento diferente, em que o plano faz parte de um processo permanente, que começa com a análise de situação, passa por escolhas estratégicas e faz acordos” (INOJOSA, 2001: 107).

4. Atuação em rede de compromisso social: Supõe o agregamento de novos atores, é uma rede de compromisso na qual, instituições, organizações e pessoas se articulam em torno de uma questão da sociedade, programam e realizam ações integradas e articuladas, avaliam juntos os resultados e reorientam a ação.

Vê-se, portanto, que uma gestão intersetorial, requer esforços governamentais, institucionais e dos atores que atuam frente as políticas sociais, para tanto, uma total transformação de pensamento e nas ações que permeiam esse processo, o que representa um dos grandes desafios da gestão intersetorial, visto que romper com um histórico de gestões assistencialistas, e um aparato governamental focalizado, fragmentado, não é tarefa fácil.

Outro desafio que uma ação intersetorial tende a enfrentar é a determinação de regiões geográficas por cada área de política pública, o que justifica uma forte perspectiva de intervenção ligada à noção de território, segundo Monnerat e Souza (2009) e, portanto, a primeira condição para promover ações intersetoriais é a definição de uma área comum para atuação das diferentes políticas setoriais.

Um ponto no qual as autoras (Idem) chamam atenção é o de que embora o conceito de território seja largamente utilizado na literatura sobre o tema da intersetorialidade, existe pouca bibliografia sobre este conceito. Sugere, portanto, que o aprofundamento de estudos sobre o conceito seria de suma importância para avançar na discussão teórico-metodológica da intersetorialidade.

Junqueira (2004) expõe que a intersetorialidade está referenciada a uma população e a seus problemas sociais, que ocupam um determinado território. A cidade, por ser considerada como protagonista política, espaço onde são realizadas negociações, com vistas a atender os interesses dos cidadãos, não pode tratar os problemas sociais, que emergem em seu espaço geográfico, de maneira fragmentada e setorializada.

Dessa forma, é possível inferir que uma prática intersetorial demanda uma transformação na maneira de gestão governamental atual, e para, além disso, precisa superar os vários desafios que a implementação da intersetorialidade impõe. Construir novas estratégias de gestão, novos modelos institucionais é de grande significado para alcançar melhores resultados sociais, tendo como objetivo a melhoria da qualidade de vida da população.

A partir deste contexto, passemos agora para o debate da intersetorialidade na Política de Assistência Social, a fim de obter uma melhor compreensão do objeto de estudo aqui exposto.

### **3.1.3. O debate teórico da intersetorialidade na Política de Assistência Social**

Na concepção de Pereira (2004), para se debater a relação entre política de assistência social e as demais políticas públicas, é necessário reconceituá-la em uma perspectiva de mudanças estruturais e políticas, isto supõe um novo pensar. Este novo pensamento deve ser realizado considerando suas particularidades intrínsecas, partindo de sua concepção histórica vinculada à pobreza absoluta, fato que descaracteriza a assistência social como política pública de direito.

Imbricado a isto, está a necessidade de precisa-la conceitualmente a fim de dar clareza aos seus papéis de atuação, compromissos e ações, pois, a classificação de vários “tipos” de assistência é uma tendência constatada nos orçamentos governamentais, o que leva a inconstância das classificações pragmáticas, o que gera como consequência a pulverização dos recursos destinados à área, a vista disso a autora ressalta que muito mais que a intersetorialidade, é a imprecisão conceitual que dificulta a conciliação entre a política de assistência e as demais políticas públicas.

O que ocorre com a política de assistência social é que esta possui maior afinidade com o perfil interdisciplinar e intersetorial, da mesma maneira que acontece com a política social. O caráter interdisciplinar e intersetorial conferido a política social revela que esta não possui um objeto separado de si mesma, o seu objeto é a própria política social resultando numa relação dinâmica, intercambiável com outras áreas das ciências sociais, assim como afirma Pereira (2004).

A assistência social possui um caráter setorial diferente, mais complexo, exigindo reflexões, para que não passem por cima de suas particularidades intrínsecas, haja visto que o “escopo da assistência social é o social e não um aspecto desse social, o que equivale afirmar que nesse escopo cabem todos os recortes ou “setores” das outras políticas, já que ele é por natureza amplo, interdisciplinar e intersetorial.” (PEREIRA; 2004: 58).

Aqueles que fazem a defesa da setorialidade na assistência social, argumentam que caso ela não seja considerada setorial haverá possível perda de conteúdos e especificidades da política. Contudo, a autora (idem, p. 59) afirma que “é justamente a defesa da setorialidade que pode descaracteriza-la como política pública, com um conteúdo próprio”, pois, por possuir uma natureza complexa, abrangente, interdisciplinar e intersetorial, a defesa da setorialidade vai contra a todos esses fatores. Dito isto, a autora afirma que por ser uma política interdisciplinar e intersetorial, na prática se torna a política pública mais propensa a estabelecer interfaces e vínculos orgânicos com políticas sociais e econômicas.

Segundo Sposati (2004), a assistência social é uma política capilar, ou seja, é uma política que consegue penetrar, ou estar presente em outras políticas, concretizando os direitos sociais no cotidiano. Em sua análise, a autora divide em dois grandes blocos aqueles

que defendem a falta de conteúdo específico/particular da assistência social. O primeiro se justifica pela inespecificidade, com base na divisão de trabalho entre políticas sociais que se fundamentam em um pacto liberal, ou seja, a ação do Estado, na provisão de políticas públicas, é combinada com o consumo no mercado (p. 37). Para a autora, essa perspectiva se baseia em um mecanismo regulador, cujo acesso à política se dá pela via meritocrática, onde o pacto social de gestão interna dos órgãos do Estado, substitui o âmbito das relações sociais. A esse processo a referida autora, identifica a emergência da tecnocracia, como um golpe na democratização da assistência social. O segundo bloco se caracteriza pela responsabilização da assistência social pelo pobre, pela pobreza, pelo vulnerável, e por possuir caráter compensatório para o mercado, à medida em que este, realizaria provisão de serviços, com recursos públicos. O paradigma que é sustentado pelos defensores desse bloco, é o da cidadania invertida, no qual, o acesso a bens e serviços, se baseia no teste de meios, ou na comprovação de renda dos necessitados, fortalecendo, assim, as ações focalizadas.

Esses aspectos geram algumas tendências quanto à inespecificidade da assistência social, quais sejam: a assistência social como processante de outras políticas sociais, lhe dá um lugar supletivo e de mediação, onde atuaria frente à situações que outras políticas setoriais não dão conta, focalizada em pessoas carentes e de caráter seletivo; no segundo caso a assistência social constitui-se na mediação institucional que opera o trânsito para outra política social, o que significa dizer, que a assistência social não atua com provisão própria de serviços, como uma política social, mas sim com ação agregadora, onde operaria a intersectorialidade entre as políticas sociais. Nessa perspectiva, Sposati, considera que a assistência social se caracteriza como uma “agência de passaporte” ou “agência de despachante” pois, “em si não resolve, só agencia os serviços dos outros” (2004: 39); A terceira tendência percebe a política de assistência social genérica em suas ações, mas específica em sua clientela. Nesse contexto, a assistência social é colocada como política de regulação da pobreza, vinculada à pobreza absoluta, onde suas ações possuem um caráter meritocrático. A autora conclui que essa maneira de enxergar tal campo inespecífico, nega a universalidade e a cidadania e, aparta segmentos da população.

Segundo Monnerat e Sousa (2011), em razão do seu legado histórico, de não aceitação da assistência social como política pública, existe, por parte do governo, baixa prioridade em sua destinação orçamentária, fato que pode ser explicado pela natureza de sua clientela, quais sejam, cidadãos que estão à margem da sociedade e não se fazem presentes no campo político, nem econômico. Dito isto, as autoras colocam que a discussão dos desafios para implementação da intersectorialidade é ponto central na constituição de um novo eixo institucional, visto que por ser o objeto de intervenção da assistência social indivíduos e

famílias em situação de vulnerabilidade e, portanto, “marcado por demandas multifacetadas, exige respostas que extrapolam a repartição setorial.” (p. 47).

A Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, promulgada em 1993, prevê ações integradas entre a assistência social e outras políticas setoriais com o intuito de combater a pobreza. Em contrapartida, segundo Monnerat e Sousa (2011), por mais de dez anos a lei não foi capaz de produzir mudanças eficazes na organização da prestação de serviços assistenciais, funcionava muito mais como uma carta de intenções, pois não houve avanços na constituição de um novo modelo institucional no campo da assistência social. Contudo, a LOAS trouxe um novo debate político-institucional que proponha:

[...] mudanças estruturais e conceituais e novas relações interinstitucionais e intergovernamentais, confirmando-se enquanto possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários. A população em situação de pobreza deixou de ser “assistida” ou “favorecida” para se tornar usuária ou beneficiária. (MONNERAT e SOUSA; 2011: 45).

Uma gestão pautada na intersectorialidade é necessária na política de assistência social, para atuar frente às complexidades da questão social na concessão e garantia de direitos. Porém, são vários os desafios que a política de assistência social, assim como outras políticas que contenham um desenho intersectorial, enfrenta na implementação desse modelo de gestão.

Um desses desafios é o modelo no qual a intersectorialidade se apresenta na política e nos termos normativos da assistência social, a variação de nomenclaturas leva a uma confusão por parte dos gestores e técnicos. Diante disto, Pereira e Teixeira (2013) questionam em que medida esses termos estão referidos a um modelo de gestão pautado na intersectorialidade “que abranja troca de saberes, conhecimentos e objetivos entre os setores e os sujeitos envolvidos”. (PEREIRA e TEIXEIRA; 2013: 124)

Outro desafio imposto a este modelo de gestão é o da baixa capacidade institucional, financeira e política da assistência social, estes aspectos evidenciam a dificuldade de muitos municípios em implantar unidades de proteção social básica, e especial, da assistência social. Nesse sentido, Pereira (2004) aponta para a necessidade da política de assistência social possuir um locus institucional próprio, servindo de base administrativa política, assim como de estratégias particulares, ainda que possua especificidade intersectorial.

Somado a estas questões, existe ainda uma ausência de profissionais qualificados concursados para atuarem na área, fato este que nas palavras de Monnerat e Souza “dificulta a sedimentação de uma memória técnica setorial, além dos problemas relativos à interveniência do clientelismo político na área, ainda persistente no nível local.” (2011: 46).

Para melhor compreendermos sobre a intersectorialidade nas ações relacionadas à política de assistência social e demais políticas, torna-se de fundamental importância aprofundar sobre o debate conceitual que envolve o termo assistência social, o que passamos a seguir.

### **3.2. Debate Conceitual sobre a Assistência Social**

Para nos aproximar do objeto de estudo e ter clareza quanto ao mesmo, tentamos aqui expor o debate que Pereira (1996) realiza sobre a conceituação da assistência social. Para o assunto em questão, utilizamos a autora como referência principal.

Para a referida autora, existe uma imprecisão quanto a conceituação da assistência social, isto porque não houve um debate ideológico para que se formassem referenciais teórico-conceituais acerca do termo. O resultado é a restrição do termo assistência social a realizações de tarefas de planejamento e técnicas de regulação.

Conceituar seria, nas definições da autora, conceber uma visão crítica acerca de um fenômeno sob sistemáticos e continuados estudos e observações (p. 18). Para tanto, são necessários dois movimentos: perceber, para além da aparência, as dimensões mais profundas de um fenômeno, aquilo que os difere, para que com isso seja possível descobrir e compreender suas particularidades; o segundo movimento requer a superação das ideias, argumentações sem base empírica, ou seja, sair da esfera do senso comum, para que com isso seja possível construir um novo objeto de estudo.

Sendo assim, está posto um grande desafio nos intentos de conceituar a assistência social, o qual seria: identificar e distinguir aquilo que a particulariza, e por consequência, identificar os aspectos que a diferem de outras políticas que provêm medidas sociais. Para tanto, como afirma Pereira, ser necessário uma busca empírica, colocando em xeque a “validade e fecundidade das noções dominantes de assistência social e, a partir dela, colocar em questão as “verdades” aparentes que essas noções veiculam.” (1996: 20). Esses aspectos demonstram dois grandes equívocos conceituais, que se complementam e possuem ligação direta com a política de assistência social, assim apresentados por Pereira (idem, p. 21-28):

1) Equívocos substantivos: faz referência a relação de antagonismo que a assistência social possui com categorias que a ela se assemelham (política social, direito de cidadania, promoção social, trabalho remunerado), onde, portanto, deveria haver uma relação de reciprocidade. Nessa ótica, assistência social é dispensável, pois, se houver um fortalecimento, uma melhor execução dessas categorias, não existirá a necessidade de haver assistência social. Aqui a assistência social não é vista como política, pois, não possui elo com uma problemática específica, exclusivamente sua, nem recursos pré-estabelecidos, já

que nesse contexto ela possui caráter compensatório frente a outras políticas setoriais, e, portanto, sua existência está vinculada ao “grau de ineficácia de outras políticas e da capacidade de negociação (ou do carisma) de quem comanda”.

2) Equívocos metodológicos: Diz respeito a concepções deturpadas, falsas, enganosas, que as categorias de análise empregam ao nível substantivo. Aí está imbricada a noção de pobreza dispensada à assistência social, qual seja, a pobreza absoluta. Nesta acepção, a pobreza absoluta se apresenta numa categoria ideológica de concepção liberal ou neoliberal, em que as ações e/ou medidas focalizadas e emergenciais possuem prioridade, tornando tais ações, meras medidas paliativas para dar conta das demandas geradas pela pobreza, e que muitas das vezes não suprem essas necessidades. Estes fatores configuram a assistência social como um anti-direito, que reforça os estigmas empregados a ela. Outro vício metodológico é o de conceituar a assistência social por seus efeitos e não por suas ações fundamentais, o que quer dizer, que sua concepção está apenas no que se propõe a ser e nunca no que realmente é, tornando sua explicação redundante. Portanto, não é apenas por suas funções que deve ser definida, contudo, deve-se levar em consideração suas funções para conceitua-la.

Os erros de conceituação desconsideram o caráter contraditório que se configura com centralidade na conceituação de toda política, podendo, a mesma, servir aos interesses tanto do capital quanto do trabalho.

Diante do exposto, percebe-se, portanto a estreita relação que a assistência social possui com a pobreza. Pereira (1996) aponta que no processo de vinculação da assistência social com a pobreza, não existe uma devida qualificação da pobreza, e, portanto, seu conceito “é diferentemente percebido, concebido e trabalhado em diferentes contextos nacionais, onde é definido o básico e o mínimo, no âmbito da provisão social pública e privada.” (P. 20) Diante disto, a autora afirma a necessidade de avanços na reflexão da assistência pelos seus aspectos diferentes, pois, são eles que permitirão distinguir as distintas concepções de pobreza, e por sua vez, a perceber os diferentes modelos de atenção social aos pobres.

O processo de reflexão e identificação da pobreza e da assistência social, aponta para a multiplicidade de modelos assistenciais assim como para as diferentes noções de pobreza que os determinam, ainda que, conforme expõe a referida autora, a assistência social possua particularidades intrínsecas.

A pobreza que aqui se refere é a pobreza absoluta, que se configura como uma categoria de análise legitimadora e, por conseguinte, perpetuadora, de ações imediatas, emergenciais, de caráter paliativo. Oposta à pobreza relativa, que possui a necessidade de

estudos e pesquisas para conceber as ações assistenciais, assim como requer planejamento, estratégias, sistematicidade para conceder direitos.

A pobreza absoluta concebe a desigualdade social como um fenômeno natural, caracterizada pela “ausência de requerimentos mínimos necessários para manter a vida ou a subsistência de pessoas submetidas a essa condição.” (PEREIRA, 1996: 60). Essa noção de pobreza sugere a assistência social um caráter emergencial e estigmatizante, dada seu caráter perverso de manutenção e perpetuação desse sistema, visto que, a desigualdade social é considerada indispensável ao bom funcionamento do mercado e das relações sociais advindas da divisão de classes. A autora aponta que a eleição dessa concepção de pobreza como modelo para ações assistenciais resulta em aprisionar o pobre nessa condição reforçando tal posição, e perpetuando as condições dadas, consequências geradas pelo comprometimento da eficácia das ações assistenciais.

Em contraponto a pobreza relativa sugere como critério para ações assistenciais uma perspectiva diferente dos cidadãos, considerando seus padrões de vida inseridos em uma da sociedade. Para tanto, os trabalhadores da assistência social, em especial o assistente social, precisam possuir um elevado conhecimento de como se desenvolve e são distribuídas as riquezas nacionais, assim como, garantir esforços no sentido de aproximar a assistência social de outras políticas sociais e políticas econômicas no campo político. Nesse contexto, a pobreza relativa não põe fim as desigualdades sociais, nem a polaridade de classes, contudo, ela possibilita uma melhor percepção da população, pelos atores que decidem, planejam e executam políticas sociais, e portanto, permite a estes questionarem o modo no qual são redistribuídas as riquezas entre as classes, Pereira (1996) afirma que esse questionamento deve fundamentar a política de assistência social.

Outro meio pelo qual a assistência social deve ser analisada, segundo Pereira (1996), é pelo confronto entre o princípio da rentabilidade econômica e o princípio da atenção as necessidades sociais em um mesmo modo de produção, estes são contraditórios mas não se excluem, pois, enquanto um se pauta pela lógica da competição e da exploração, o outro se pauta pela cooperação e justiça distributiva. Nesse contexto, “os dois princípios não se reduzem um ao outro, mas estabelecem uma unidade de contrários que o submete aos desígnios da contradição que os alimenta e os anima” (PEREIRA, 1996: 38). A assistência social atua neste confronto a fim de esclarecer e/ou desmitificar as mentiras da lógica capitalista de prosperidade pelos seus meios de produção e os bens que a lógica de mercado trás.

Dado esses aspectos, Pereira (1996) compreende dois tipos de assistência social, que se divide em dois modelos de atuação, no modo de produção capitalista:

a) assistência social *stricto sensu*, vinculada à pobreza absoluta, caracterizada por atender aos interesses da rentabilidade econômica, negando o princípio da atenção às necessidades sociais, privilegiando o imediatismo, sem análise do contexto social, focalizada, distributiva e contingencial, sendo considerada como assistencialista ou política para pobres, seu caráter é emergencial, clientelista, suas ações são focalizadas, individualistas, para aqueles que se encontram na situação de pobreza extrema, não consegue enxergar o indivíduo inserido no todo, tampouco realizar ações de cunho coletivo, não possui visão crítica acerca das questões impostas na sociedade. Pereira (1996) considera o modelo *stricto sensu* como anti-política social ou ação eventual e incerta, incapaz de redistribuir as riquezas.

b) a assistência social *lato sensu*, por sua vez, vinculada à pobreza relativa, se baseia na articulação entre as políticas de proteção social, ressalta a análise do contexto social a fim de entender os processos sociais no qual a sociedade se envolve, tem como princípio a universalidade; é democrática, redistributiva, conta com a participação da sociedade para seu desenvolvimento. Esse modelo de assistência social procura reunir as políticas socioeconômicas, é uma política com identidade própria, pois: é genérica na atenção e específica nos destinatários, o que significa dizer que ela não funciona isoladamente uma vez que sua natureza é interdisciplinar e supra setorial, e para desenvolver suas ações é necessário “realizar a unidade das demais políticas socioeconômicas em função da cobertura das diferentes dimensões desses cuidados, que não são individuais e biológicos, mas sociais, históricos e de classe.” (PEREIRA, 1996: 53). Dito isto, a autora aponta que somente a assistência social é capaz de desenvolver vínculos orgânicos com as demais políticas, pois ela não é especializada ou setorial, portanto, esta é sua principal vocação.

Outra característica da assistência social *lato sensu* é fato de ela ser, em si mesma, particularista, por se tratar de uma política social que lida, com exclusividade, com os segmentos mais pobres da sociedade, a autora afirma que essa característica não significa dizer que a assistência social é universal, e nem deve ser, contudo, deve assegurar a materialização do princípio da universalidade inerentes as demais políticas sociais.

Portanto, vê-se a necessidade de entender a assistência social para além de suas ações imediatas e do seu campo de ação, é preciso desenvolver debates teóricos para compreendê-la e transforma-la, se articulando com a sociedade a fim de entender suas contradições, conflitos e necessidades. “Só assim a assistência social deixará de ser um instrumento de socialização de carências e de recursos mínimos para se transformar em um processo de socialização da política” (PEREIRA, 1996: 46) contribuindo para a ampliação da cidadania.

### **3.2.1. Contexto Histórico da Assistência Social**

Como já explicitado anteriormente, a assistência social traz consigo um legado histórico de vínculo com a pobreza absoluta, filantropia, caráter meritocrático, estes fatores contribuem para que ela não seja vista pela perspectiva de direitos. Ela “se configurou como campo de intervenção política e social nebuloso” (BOSCHETTI; 2003: 41).

As características de filantropia, ajuda, assistência, são práticas antigas na humanidade. Sposati; Bonetti; Yasbek; Falcão (1995) relatam que a assistência, na forma de ajuda aos pobres, doentes, inválidos estão postas de diversas maneiras nas diferentes sociedades, por conseguinte, durante a civilização judaico-cristã a ajuda passa a ter caráter de caridade e benemerência se firmando como ações de cunho moral de conduta. Desses fatos decorreram a apropriação da benemerência, como forma de solidariedade, uma estratégia de dominação.

As autoras afirmam que a assistência vai sendo apropriada pelo Estado em decorrência da expansão do capital e da pauperização da força de trabalho, e isso ocorre de duas maneiras: para dar conta das condições precárias da força de trabalho e, por consequência, suas condições de intensa pobreza; o Estado se põe em condição privilegiada para o enfrentamento da questão social. Nesse contexto, a pobreza não era considerada como uma expressão da questão social, o Estado e outros segmentos da população culpabilizavam os indivíduos por estarem nessa condição, as mazelas da sociedade eram mascaradas e consideradas como eventuais e cabia aos setores da sociedade civil, por meio da solidariedade, atender, e dar conta das demandas, cujas ações eram realizadas principalmente, por instituições de cunho religioso.

A partir de então o Estado, inserido na relação capital/trabalho, cria leis e mecanismo para gerir as condições de vida da população e, progressivamente, começa a reconhecer a questão social como uma de suas atribuições, uma questão política.

Diante desse contexto histórico, a assistência social tradicionalmente:

Compreendia a concessão de auxílios materiais e financeiros e a prestação de serviços. Executada de forma empírica, por pessoas ou organizações, com recursos próprios ou fundos resultantes de doações, visava a atender às camadas mais pobres em suas necessidades primárias. [...] cumpria, em consequência, tão somente a função de prover bens e serviços com a preocupação de melhorar ou aliviar a situação de pobreza sem alterar a estratificação social. [...] Por outro lado, os fundamentos da assistência à pobreza repousavam mais num dever ético-religioso do que no reconhecimento de direitos do assistido. (SPOSATI; BONETTI; YASBEK; FALCÃO; 1995: 56).

Isso demonstra que em seu histórico, a assistência social era, e ainda é, vista mais como um meio de ajuda, solidariedade, filantropia, para com os mais pobres, seu intuito não era o de viabilizar e conceder direitos a fim de que o cidadão superasse a condição de

pobreza, mas sim a manutenção deste padrão de vida de miserabilidade, que favorece tanto o mercado como as classes mais altas da sociedade. Nesse contexto, o cidadão é marginalizado e estigmatizado.

Por todas essas características históricas, a assistência social, enfrentou muitos desafios para se consolidar como política pública, visto que foi somente na promulgação da constituição de 1988 que ela se tornou um direito, apesar de, como ressalta Boschetti (2003), desde a criação da Legião Brasileira de Assistência - LBA o Estado já intervir, institucionalmente organizado, na assistência social.

A referida autora questiona o porquê desse processo ocorrer tão tardiamente no Brasil e apresenta duas possíveis respostas para tal questionamento, a primeira é baseada nas particularidades intrínsecas da assistência social, e por meio desta se tenta explicar os desafios e entraves que a assistência social passa para se consolidar como direito. Destacam-se nessas particularidades, inerentes a prática histórica da assistência social: a subordinação aos interesses clientelistas, donde decorre sua frequente implementação em função dos interesses político-econômico; seu contínuo tratamento como prática assistemática e descontinua, fato esse que dificultou a assistência social a ser reconhecida como política social; o permanente equívoco em confundir a assistência social com filantropia e benemerência, o que autora supõe, que em muitos casos essa confusão é intencional. A segunda possível resposta para tal questionamento está no fato de a assistência social ter passado por tanto percalços para ser reconhecida legalmente como direito, e continua resistindo na sua implementação, pois, “é uma política em constante conflito com as formas de organização social do trabalho”. (BOSCHETTI; 2003: 44).

Corroborando com essa concepção, Sposati (2004) afirma que a construção da assistência social como política social têm sido historicamente repelida, pois, ainda se encontram forças conservadoras que a mantêm dominada pelo clientelismo e, portanto, afirma-la como política, ocultando suas contradições e conflitos de classe, viria a favorecer a acumulação do capital.

Isto posto, vê-se que a assistência social possui uma herança histórica perversa, vinculada à pobreza absoluta, donde se resultam práticas de cunho filantrópicos, moralistas e estigmatizantes. Percebe-se, contudo, que são grandes os intentos de demarca-la como política social de garantia de direitos, enfrentando vários desafios, expressos, em legislação específica que a inclui na categoria de política pública. Cabe aqui, portanto, apresentar como a assistência social está posta na legislação vigente.

### 3.2.2. Assistência Social e Seu Marco Normativo

Como abordado previamente, é na promulgação da Constituição de 1988 que a assistência social se legitima como política pública de direito, o que de acordo com a PNAS (2004) sugere uma nova concepção de assistência social, inserida no tripé da seguridade social, em conjunto com a saúde e a previdência social. Os artigos 203 e 204, dispõem sobre a quem se destina a assistência social, seus objetivos e o seu orçamento:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

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

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

II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de:

I - despesas com pessoal e encargos sociais;

II - serviço da dívida;

III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiados. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL; 1988: 55-56)

A assistência social visa proteger a família, amparar a criança e ao adolescente bem como promover estratégias ligadas ao trabalho, ainda que ela não possua caráter universal, pois destina-se a quem dela necessitar, o que portanto a torna delimitada. Boschetti

(2003) aponta essa delimitação ao dizer que por mais que a assistência social seja um direito garantido, isso é fato e não se pode negar, ela se afirma como um direito de todos os desamparados, desse modo, reconhecê-la legalmente como resgata a separação entre assistência e trabalho, entre capazes e incapazes, o que nas palavras da autora, “estrutura secularmente a organização social.” (p. 46)

Pereira (1996) também ressalta as delimitações referentes ao texto legal, embora afirme que a assistência social progrediu conjuntamente na Constituição, esta permanece conceitualmente limitada, pois, seu caráter continua sendo o de complementaridade. Esse fato evidencia a não admissão dos vínculos orgânicos que a assistência estabelece com outras políticas públicas setoriais e com seus devidos princípios universais. Nesse caso, a função da assistência social é de se relacionar com as outras políticas a fim de conter suas limitações e seus efeitos perversos e, portanto, ainda é retratada pela associação com a pobreza absoluta, um direito incompleto, e uma política de cunho distributivo. Esses fatores impedem que a política professe práticas mais complexas de proteção social, que possua maior alcance e que estejam interligadas entre si; não indica mudanças na condição de vida dos que se encontram abonados pelo sistema de classes, a classe alta, dado que a política não se caracteriza como redistributiva da renda e das riquezas produzidas.

Tais limitações foram em parte corrigidas e/ou contornadas com a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, que regulamenta os citados artigos 203 e 204 da Constituição o que, contudo, não foi suficiente para superar as diversas interpretações ao qual o texto constitucional apresentava, tampouco derrubou as exigências genéricas postuladas na Constituição, segundo afirma Pereira (Idem).

Ainda que tenha tido avanços, sendo reconhecida como uma política social, a assistência social, possuía espaço muito limitado. Suas características históricas não foram deixadas para trás, e se apresentou formalmente nas entrelinhas da Carta Magna, sendo necessário a criação de uma lei para que fossem estabelecidos suas diretrizes e parâmetros, e romper, ainda que parcialmente com as limitações impostas a ela. É necessário, portanto, superar essa visão limitada da assistência social (*stricto sensu*), segundo Potyara (Idem), essa deverá ser a condição prévia para que haja qualquer avanço institucional e político, o que significa pensar a assistência social criticamente, em uma perspectiva mais ampla (*lato sensu*), repensada a luz da Constituição em seus avanços mais genéricos, assim como à luz da lei que a regulamenta, LOAS.

A lei 8.742, é a lei que regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição, intitulada de Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, promulgada em 1993. Esta passou por vários percalços, e algumas modificações até seu texto definitivo e promulgado, pois, foi barrada no Congresso Nacional por anos, nesse contexto, Pereira (Idem) apresenta que a lei foi fruto de debates e embates políticos e teóricos, assim, seu texto final possui evidências desses embates, que não foi nada fácil e, por vezes não apresentava consensualidade.

Em 1990, no governo Collor a proposta de Lei da Assistência Social foi completamente vetada, por considerarem o texto inconstitucional, pois feria o interesse público. Nesse sentido, declaravam que a assistência social não era qualificada para tratar com políticas de transferência de renda; se distanciava dos limites da pobreza absoluta; não possuía compatibilidade com políticas de trabalho.

Foi só em 1993, em meio a um escândalo envolvendo o orçamento federal e o desvio de verbas de subsídio sociais, que a lei foi aprovada, contudo, sofreu severas modificações. Segundo Pereira (1996), a alteração mais polêmica foi com relação a inserção de um método de cálculo e retórica para obtenção do Benefício de Prestação Continuada, que feria os preceitos constitucionais. O método consistiu em estipular uma linha de pobreza no qual os idosos e pessoas com deficiência deveriam estar submetidos para que conseguissem obter o benefício, o que significa ter renda *per capita* abaixo de  $\frac{1}{4}$  do salário mínimo. Outro fator alterado foi em relação à idade dos idosos para obtenção do benefício, tendo sido aumentada para 70 anos pelos revisores da lei, porém, depois de muita discussão, e o argumento de que a expectativa de vida da população pobre não passaria de 70 anos, a idade de concessão passou para 67 anos. Atualmente, com a alteração feita pela lei 12.435, a idade para concessão do benefício é de 65 anos.

Dito isto, passemos a como a lei está organizada atualmente. Visto que em 2011 foi alterada pela Lei 12.435. A LOAS é dividida em 6 capítulos, quais sejam: Da Definição e dos Objetivos; Dos Princípios e das Diretrizes; Da Organização e da Gestão; Dos Benefícios, dos Serviços, dos Programas e dos Projetos de Assistência social; Dos Programas de Assistência Social; Das Disposições Gerais e Transitórias.

O capítulo I vai tratar da definição que a lei adota de assistência social, sendo ela:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (LOAS, 1993)

É nesse capítulo, onde é conferido à assistência social seu caráter de política social pública, além de apresentar, em linhas gerais, o perfil intersetorial da política, ao dizer que ela deve ser realizada em um conjunto integrado de ações para provisão de mínimos sociais. Pereira afirma que tal concepção a informa como “fruto da relação de antagonismo e reciprocidade entre Estado e sociedade, dentro de uma perspectiva histórica.” (PEREIRA, 1996: 104). O capítulo ainda trata dos objetivos pretendidos pela política, que visa a proteção à família, infância, adolescência, assim como seu amparo; a promoção ao mercado de trabalho, e benefício mensal no valor de um salário mínimo ao idoso e a pessoa com deficiência, assim como sua promoção a vida em comunidade. Importante ressaltar que, a partir de 2011, nova redação foi dada a esse capítulo, sendo acrescentado novos objetivos, que dizem respeito à vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias; a defesa de direitos e, a compreensão de que a assistência social deve realizar-se de forma integradas às políticas setoriais (Lei nº 12.435/2011, incisos II, III e parágrafo único). Neste capítulo, inclui-se, ainda, a definição de entidades e organizações de assistência social, de atendimento, assessoramento e, de defesa de direitos.

O capítulo II estabelece os princípios:

I – supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

II – universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;

III – respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV – igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V – divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL; 2013: 12)

E as diretrizes que a política deve seguir:

I – descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III – primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. (BRASIL; 2013: 12)

O capítulo III versa sobre a organização e a gestão, e dirá que suas ações serão realizadas de modo descentralizado e participativo, também estabelece aquilo que é competência da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, assim como estabelece a organização do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. O referido capítulo, também, sofre alterações em sua redação, a partir da Lei nº 12.435/2011, que passa a denominar o citado sistema descentralizado e participativo, como Sistema Único de Assistência Social – Suas (Art. 6º). Inclui, também, os tipos de proteção (básica e especial) organizada pela assistência social (Art. 6º-A). O Capítulo IV informa quais os programas, projetos, benefícios e serviços da política de assistência, dentre eles estão o Benefício de Prestação Continuada – BPC, os benefícios eventuais, os Serviços e Programas de Assistência Social, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF, o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI (incluídos pela Lei nº 12.435/2011, art. 24 A, B e C) e, projetos de enfrentamento a pobreza, dentre outros; o capítulo V define as formas e critérios de como deve ser financiada a assistência social; o capítulo VI versa sobre disposições gerais.

Com isso, Pereira (1996) entende que a LOAS, por se tratar de uma política pública, direito social e componente da seguridade social, ela se constitui dever do Estado, cujas ações devem ser de caráter contínuo e, regular, rigorosa no atendimento às necessidades sociais e “um esforço integrado com as políticas socioeconômicas setoriais de incluir e manter os cidadãos pobres no circuito das oportunidades criadas pelo desenvolvimento científico e tecnológico e pelas riquezas geradas no país.” (PEREIRA, 1996: 104).

A LOAS surge com o intento de romper com os paradigmas, assistencialista, filantrópico, e benemerente, dispensados às políticas de assistência social, e atestado nas entrelinhas da Constituição Federal de 1988, o que resultava em diversas interpretações diferentes daquilo que a política se presta a fazer. Em 2003, passados dez anos desde a promulgação da lei, teóricos e críticos apontam que não houve significativos avanços no sentido de romper com tais paradigmas, ou seja, as práticas assistencialistas continuavam em vigor. Tais críticas vão ganhar destaque na IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no ano de 2003.

A referida Conferência foi de fundamental importância para o campo da assistência social, pois, conseguiu-se alguns avanços a partir de suas deliberações. Sua realização se deu por meio da participação política de vários segmentos e atores da

assistência social, articulados com o governo de então que, segundo Palotti e Costa (2011) representou significativa mudança e avanços no contexto da assistência social e no enfrentamento da pobreza e desigualdades sociais. Além das críticas, a Conferência também apresentou propostas de avanço, indicando a construção e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que passou a ser reconhecido na LOAS, a partir de sua alteração pela lei nº 12.435/2011.

Em 2004, foi aprovada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, que representava um novo modelo de gestão e destacava a criação do SUAS. A política apresenta como condição fundamental para assegurar direitos, a intersetorialidade e, nesse sentido, o SUAS, para efeito de sua operacionalização, prevê que ações no campo da assistência social devam se apresentar de forma articulada e de acordo com outras políticas públicas, segundo aponta Monnerat e Sousa (2011).

O SUAS, normatizado e implementado em 2005, por meio da Norma Operacional Básica – NOB/SUAS, potencializou o processo de institucionalização iniciado pela Constituição e pela LOAS, significou uma inovação na forma de perceber a assistência social. O sistema organiza de forma descentralizada e participativa os serviços sócios assistenciais no Brasil, articulado aos três níveis governamentais para executar e financiar a PNAS, sua composição se dá por meio da sociedade civil e pelo poder público, e é coordenado pelo MDS.

As ações da assistência social são organizadas pelo SUAS, divididos em dois tipos de proteção social: básica e especial. A proteção social básica atua na prevenção dos riscos sociais, seu foco é na família e na manutenção do vínculo familiar, para tanto, oferta programas, projetos, ações e benefícios que possibilite o enfrentamento das vulnerabilidades sociais. A proteção social especial atua frente a violação de direitos, com família que estão sob risco iminente em consequência de abuso sexual, uso de drogas, violência física e moral, entre outros.

Para que sejam concretizadas as ações do SUAS, ressaltando sua característica de centralidade no Estado, foram previstos a criação de dois aparatos para realização das ações na proteção social básica e especial, sendo eles respectivamente os Centros de Referência da Assistência Social - CRAS e os Centros de Referência Especial da Assistência Social - CREAS.

Em 2012, a NOB/SUAS passou por um processo de revisão sofrendo algumas alterações. Nesse processo, buscou-se estabelecer estratégias que possibilitassem “avaliar

os estágios de organização do SUAS nos Estados, Distrito Federal e Municípios e o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.” (MDS/SNAS, 2012: 14). Para tanto, adotou-se novos métodos de financiamento e gestão pautados na:

(...) instituição dos blocos de financiamento, na pactuação de prioridades e metas, valorização da informação, do monitoramento e do planejamento como ferramentas de gestão e na instituição de um novo regime de colaboração entre os entes, por meio do apoio técnico e financeiro, orientado por prioridades e para o alcance das metas de aprimoramento do sistema. (MDS/SNAS, 2012: 15).

Em 2009, foi aprovado pelo CNAS a Resolução nº 109, intitulada Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Sua aprovação significou um grande avanço para a Política de Assistência Social, pois introduziu tipologias que davam um novo olhar para a oferta e garantia dos direitos socioassistenciais, resultando na criação de um padrão dos serviços de proteção social básica e especial, em todo território nacional “estabelecendo seus conteúdos essenciais, público a ser atendido, propósito de cada um deles e os resultados esperados” (CNAS, 2009: 4)

Em 2013 é aprovada, pela Resolução nº4 do CNAS, a Política Nacional de Educação Permanente - PNEP. De acordo com a PNEP (2013), a política é uma resposta a necessidade de qualificação permanente do “provimento dos serviços socioassistenciais, da gestão e do controle social do SUAS” (2013: 10). Tem como objetivo trazer para as instituições, no âmbito do SUAS, uma dimensão político-pedagógica e o hábito da Educação Permanente, nesse sentido serão estabelecidos diretrizes e princípios, mecanismos, instrumentos para que a política seja operacionalizada e efetivada. Destina-se aos trabalhadores do SUAS em todos os níveis de formação escolar, que atuam na rede socioassistencial, bem como aos gestores e agentes de controles social.

## 1. Quadro Síntese dos Marcos Normativos da Assistência Social

1988	Promulgação da Constituição Federal. Traz em seu texto a legitimação da Assistência Social como Política Pública de Direito.
1993	Aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS
2004	PNAS
2005	NOB/SUAS
2006	NOB/SUAS - RH
2009	Aprovação da Resolução nº 109 pelo CNAS que institui a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais
2011	Promulgada a Lei 12.435 que altera a Lei n. 8.742/1993 que dispõe sobre a Organização da Assistência Social, complementa a LOAS e institui o SUAS como meio de enfrentamento da pobreza, garantindo o
2012	Revogada a NOB/SUAS 2005 e é promulgada versão atualizada NOB/SUAS 2012
2013	Institui-se a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social (PNEP/SUAS) – Resolução nº 4

Fonte: Produção Própria, com base nas publicações do MDS

A partir dessa compreensão conceitual da assistência, passamos à Política Nacional de Assistência Social, foco de análise no Projeto em desenvolvimento.

### 3.3. Organização da Assistência Social na PNAS/SUAS e o PAIF

A PNAS tem por objetivo a efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado. Nesse sentido, ao ser declarada como política de proteção social, a assistência social representa uma nova situação para o Brasil, o que significa, segundo a própria política (2004), a garantia de prover proteção social a todos que dela necessitam, sem contribuição anterior.

Para a construção da assistência social como política pública três vertentes de proteção social são consideradas: as pessoas, suas circunstâncias e a família, pois, é no cotidiano do indivíduo que residem as situações de riscos e vulnerabilidades, o que torna

imprescindível o máximo de aproximação possível da realidade posta. Isso deve ocorrer em uma perspectiva socioterritorial, donde, as intervenções da política aconteçam principalmente nas bases do território local, relacionando as pessoas e seus territórios, o que torna possível analisar e dar visibilidade aos setores mais excluídos da sociedade (indígenas, quilombolas, população em situação de rua, idosos, pessoas com deficiência).

Estão elencados na política cinco princípios pelos quais ela deve se reger, sendo eles: supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; igualdade de direitos no acesso ao atendimento; divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão.

Dentre eles, cabe destacar o princípio da universalização dos direitos, que possui a finalidade de propiciar o acesso dos usuários às outras políticas públicas, por meio da política de assistência social. Para tanto, a política de assistência social se concretiza por meio de ações integradas às políticas setoriais de modo a: promover ações, realizar serviços, desenvolver projetos, programas e conceder benefícios, tanto na proteção básica como na proteção especial, as quais, são assim definidas:

1- A Proteção Social Básica tem como objetivo a realização de ações preventivas, com foco no fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, desenvolvimento das potencialidades do indivíduo de modo a evitar situações de risco, é voltada para famílias que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

De acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009), são serviços da proteção social básica: Serviço de Proteção Integrada a Família; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; Serviço de proteção social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosos. Esses serviços são ofertados nos Centros de Referência em Assistência Social (CRAS), ou devem estar a ele referenciado.

O CRAS se localiza em áreas de vulnerabilidade social, e é responsável por organizar e coordenar a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. Atua com famílias e indivíduos na comunidade, oferecendo suporte e auxiliando no que tange a socialização e a proteção dos membros familiares.

Para romper com as vulnerabilidades sociais, a proteção básica se utiliza de programas, ações, projetos, que por sua vez, devem ser articulados com a rede socioassistencial e com as demais políticas públicas locais. Nesse contexto, a equipe técnica do CRAS mapeará e organizará a rede de proteção local e, articuladas a ela, promoverá a

inserção da população usuária em serviços e programas da área da assistência social, isto será realizado por meio de ações que informam e orientam o usuário.

No que concerne às ações intersetoriais, estas serão realizadas a partir de encaminhamentos dos usuários, que serão inseridos nas demais políticas públicas. Como disposto na PNAS (2004), as ações intersetoriais visam romper com o ciclo reprodutivo do processo de exclusão social, a fim de que as famílias usuárias saiam do contexto de vulnerabilidade e não retorne para ele.

2- A proteção social especial destina-se a pessoas que estão em situação de violação de direitos, que correm riscos pessoal e/ou social, e que requer uma gestão mais complexa e com maior articulação entre a rede e os órgãos do poder judiciário. Pode ser classificada como de média e alta complexidade.

Na proteção de média complexidade, de acordo com a PNAS (2004), as ações são voltadas à pessoas e/ou famílias que tiveram seus direitos violados mas que não tiveram rompimento de vínculos familiar e/ou comunitários. Portanto, esses serviços exigem um acompanhamento mais sistemático, com atenção especializada e individual. Tais ações e serviços estão ligados ao Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), onde será realizado atendimento a fim de orientar e reestabelecer o convívio familiar e comunitário.

A proteção de alta complexidade destina-se às pessoas, ou famílias que não possuem referência, estão em situação de ameaça, perigo eminente. São garantidos a estes: proteção integral, envolvendo moradia, trabalho, alimentação. Além de possuírem vínculos com o CREAS, os serviços são desenvolvidos em parceria com instituições de abrigo, casais, albergues, famílias acolhedoras, famílias substitutas.

No que diz respeito as ações intersetoriais, estas serão realizadas através da articulação em rede, envolvendo os serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial; Serviços de políticas públicas setoriais; Sociedade civil organizada; Demais órgãos do Sistema de Garantia de Direitos; Instituições de Ensino e Pesquisa; Serviços, programas e projetos de instituições não governamentais e comunitárias.

A partir da exposição da organização da assistência social, passamos agora a organização do PAIF, nossa unidade de análise.

### **3.3.1. A Organização do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF**

No âmbito do PAIF, é importante ressaltar um pouco de sua história, sua finalidade, a quem está dirigido, seus objetivos, formas de acesso, abrangência, de modo a

identificarmos seu funcionamento, assim como os mecanismos de interação com outras políticas no sentido de ampliar o acesso a direitos sociais.

O Serviço de Proteção Integral a Família teve início nos anos 2000 e passou por várias modificações e aprimoramentos para chegar nos moldes atuais. Em 2001 surgiu o projeto piloto, Programa Núcleo de Apoio à Família – NAF, em decorrência dos avanços advindos do projeto, em 2003, surgiu o Plano de Atenção Integrada a Família – PAIF. Em 2004 passou por aperfeiçoamentos para se adequar às diretrizes da PNAS, sendo intitulado Programa de Acompanhamento Integral a Família, se tornando a principal referência ao usuário e com execução obrigatória nos CRAS. Em 2009, com a criação da tipificação nacional de serviços socioassistenciais passou a se chamar Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família. De acordo com o documento “Orientações Técnicas sobre o PAIF”, identificamos que

Essa mudança da nomenclatura corrobora o conceito de ação continuada, estabelecida pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS. Tal denominação foi reafirmada no Artigo 24 – A, da Lei nº 12.435, que altera a LOAS. A presente Lei também institui a obrigatoriedade da oferta desse serviço no CRAS, unidade pública de base territorial, localizada em áreas de maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias (art. 6º - C, §1º). (MDS/SNAS/SUAS, 2012: 09).

Portanto, a mudança de nome serve para dar base a LOAS, para que assim o PAIF seja entendido como um serviço de ação continuada, conforme exige a lei. Nesse sentido, por se tratar de um programa voltado a família e suas vulnerabilidades, o CRAS se torna a instituição de referência para realização de tais ações, já que, cabe a este atuar em áreas de maior risco e vulnerabilidade social e desenvolver ações, serviços, programas e projetos visando romper com tais vulnerabilidades.

O foco das ações do PAIF é a família que se encontra em situação de vulnerabilidade ou risco social. O programa deve atuar no enfrentamento dessas questões, observando as diversas características e individualidades de cada família, identificando suas potencialidades e necessidades, de maneira que possa achar meios de enfrentamento de maneira integralizada, de forma que as ações não sejam segmentadas e que seja realizada a devida contextualização dos problemas. Assim, o objetivo é analisar as origens das vulnerabilidades e oferecer meios de enfrenta-la sem que haja conflitos familiares ou rompimento dos vínculos.

Nesse sentido, De acordo com as Orientações Técnicas sobre o PAIF (2012), são objetivos do PAIF: o fortalecimento da função protetiva da família, assim como a prevenção do rompimento de seus vínculos; a promoção de aquisições materiais e sociais; a promoção do acesso à rede socioassistencial; promoção de acesso aos serviços setoriais; apoio às famílias que contenham membros que necessitem de cuidados, por meio de promoção de espaços de escuta e troca de vivências familiares. Para que esses objetivos sejam alcançados o PAIF desenvolve ações específicas, sendo elas: a acolhida; oficinas com famílias; ações comunitárias; ações particularizadas; encaminhamentos.

#### A Acolhida:

É o momento em que o profissional deve buscar compreender os múltiplos significados das demandas, vulnerabilidades e necessidades apresentadas pelas famílias, buscando também identificar seus recursos e potencialidades e como tais situações se relacionam e ganham significado no território.

Na acolhida, a história de cada família deve ser compreendida, quando houver a possibilidade, a partir da escuta do maior número possível de membros. São parte dessa história fatos, emoções ou sentimentos relatados pelos membros atendidos ou apreendidos pelos profissionais responsáveis pela acolhida. Esses relatos e percepções favorecerão a reflexão sobre a relação da família com o território, suas redes de apoio, acesso a serviços, potenciais comunitários e dos membros pertencentes a esse grupo familiar.

O diálogo franco, uma escuta sem julgamento ou preconceitos, que permita à família falar de sua intimidade com segurança, e a capacidade de percepção de quem acolhe, são condições básicas para que o saber profissional seja colocado à disposição da família, auxiliando-a na construção do conhecimento sobre sua realidade e, conseqüentemente, no seu fortalecimento. (BRASIL, MDS, SNAS, SUAS, 2012: 17)

Essa ação representa, na maioria das vezes o primeiro contato do cidadão com os serviços ofertados pelo PAIF o que a torna de suma importância, pois é a partir dela que se inicia a construção dos vínculos entre a família e o Serviço. É importante que o processo de acolhimento ocorra de uma maneira que o usuário se sinta seguro para expor suas demandas e vulnerabilidades. Aqui é onde o profissional tomará conhecimento das vulnerabilidades, potencialidades e maneira de vida que os usuários, bem como sua família, possuem. A partir desse contexto traçam metas e estratégias a fim de superar tais vulnerabilidades.

As Oficinas com Famílias são encontros, organizados antecipadamente, e tem por finalidade desenvolver ações a serem atingidas a curto prazo pela família, o que dá a possibilidade das famílias perceberem e refletirem, de forma crítica, o contexto no qual estão inseridos, fato que possibilita a elas verificarem que outras famílias vivem e possuem vulnerabilidades, expectativas e potencialidade similares. Dessa maneira, são objetivos dessas oficinas “a discussão e a reflexão sobre situações vivenciadas e interesses comuns, que dizem respeito à reprodução social da família, ao fortalecimento de sua função protetiva,

ao acesso a direitos e às vulnerabilidades do território, que impactam no convívio familiar e comunitário.” (BRASIL, MDS, SNAS, SUAS, 2012: 24).

As Ações Comunitárias visam incentivar e fortalecer as relações territoriais, são de caráter coletivo, devendo reunir diferentes grupos do mesmo território a partir de um objetivo em comum. Os objetivos são:

(...)promover a comunicação comunitária, a mobilização social e o protagonismo da comunidade; fortalecer os vínculos entre as diversas famílias do território, desenvolver a sociabilidade, o sentimento de coletividade e a organização comunitária – por meio, principalmente, do estímulo à participação cidadã. (BRASIL, MDS, SNAS, SUAS, 2012: 37).

Nesse sentido, as ações comunitárias são instrumentos importantes para atuar frente a prevenção das situações de vulnerabilidade e riscos sociais que possam surgir no território. O ponto central das ações comunitárias é a prática da cidadania ativa, desenvolvendo a capacidade de mobilização, organização da população, por meio da intervenção na dinâmica social e pela presença proativa no espaço público.

As Ações Particularizadas têm por finalidade conhecer a dinâmica da família de maneira mais profunda viabilizando um atendimento mais específico, ocorre em casos extraordinários. São realizadas pela equipe técnica do CRAS junto às famílias, ou algum de seus membros, sendo feita logo após a acolhida, de maneira particularizada. Podem ser desenvolvidas na unidade do CRAS ou no domicílio do usuário. Ao ser realizada no CRAS, deve-se garantir um ambiente acolhedor e que seja assegurado o sigilo das informações prestadas pelos usuários. As ações realizadas em domicílio devem ocorrer por motivos específicos, ou seja, acontece quando o usuário encontra-se em uma situação de vulnerabilidade que o impeça de comparecer até a unidade. Devem ser tomadas algumas medidas para que dadas ações não venham a se tornar práticas tecnicistas, para tanto, é necessário o planejamento das ações vinculados aos seus objetivos, conforme informa o Caderno de Orientações do PAIF (2012).

O Encaminhamento “são os processos de orientação e direcionamento das famílias, ou algum de seus membros, para serviços e/ou benefícios socioassistenciais ou de outros setores” (BRASIL, MDS, SNAS, SUAS, 2012: 44). Tem por finalidade a promoção do acesso aos direitos e a conquista de cidadania. Em virtude disso, os encaminhamentos presumem contatos da equipe técnica, prévio e posteriormente, com os serviços aos quais o usuário foi destinado, para que dessa forma possa garantir a efetivação do atendimento, o retorno de informações, bem como a inserção da família na política em questão. Portanto, esse modelo de ação representa um importante instrumento na garantia de acesso a direitos, o que converge em desenvolvimento social, pois possibilita a construção de uma rede de

proteção social, o que segundo o Caderno de Orientações Técnicas do PAIF (idem), potencializa a articulação de saberes e práticas diversas, trazendo respostas criativas para as questões complexas advindas das situações de vulnerabilidade social. Nesse sentido, vê-se a necessidade de promoção da intersetorialidade, a fim de dar materialidade a esses encaminhamentos, com a construção de espaços de discussão e de fluxo de informações entre as políticas públicas setoriais, tornando-se imprescindível fixar normatizações e fluxo a fim de garantir o atendimento das famílias pelos serviços aos quais foram destinadas.

Nesse sentido, para que seja atendida pelo serviço a família e/ou o cidadão deve estar referenciado ao CRAS, especialmente aquelas famílias que se encontram em processo de reconstrução de autonomia, de vínculos, que possua algum membro inserido em serviços socioassistenciais, famílias com beneficiários do Benefício de Prestação Continuada – BPC, famílias inseridas em programas de transferência de renda, de acordo com a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009).

São quatro as formas de acesso ao serviço: 1. Por procura espontânea; 2. Por busca ativa; 3. Por encaminhamento da rede socioassistencial; 4. Por encaminhamento das demais políticas públicas. Os documentos oficiais sobre o serviço, em suma o Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF (idem, 2012), ressalta a importância da busca ativa como forma de acesso, pois, é por meio dela que o PAIF têm a possibilidade de desenvolver um trabalho mais efetivo da função protetiva e preventiva no território, dando forças a uma nova perspectiva de trabalho social com famílias, já que dessa forma é possível a identificação prévia das situação de vulnerabilidades e risco sociais presentes no território e o desenvolvimento de ações planejadas e não apenas reação passiva das demandas apresentadas.

É esperado que as ações desenvolvidas pelo serviço demonstre impacto positivo sobre a população usuária, e que contribua para: reduzir a ocorrência de situações de vulnerabilidade social no território de abrangência do CRAS; prevenir a ocorrência de riscos sociais, seu agravamento ou reincidência no território de abrangência do CRAS; aumentar o acesso a serviços socioassistenciais e setoriais; melhorar a qualidade de vida das famílias residentes no território de abrangência do CRAS, como assinala Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (CNAS, 2009).

Portanto, conforme dispõe Caderno de Orientações Técnicas sobre o PAIF (idem, 2012), as transformações ocorridas no território serão produto “dos objetivos alcançados e das aquisições realizadas pelas famílias, por meio de um rol de serviços socioassistenciais e setoriais ali presentes.” (p.79). O PAIF em si não será responsável direto por alcançar tais impactos, contudo, se apresenta como uma importante ferramenta para sua afirmação no

âmbito territorial, pois é necessário além dos serviços disponíveis pelo programa um trabalho realizado em rede em conjunto com outras políticas setoriais para que estes impactos sejam alcançados.

### **3.3.2. A Articulação em Rede e a Intersetorialidade no PAIF**

A articulação em rede representa uma ferramenta importante no desenvolvimento dos serviços ofertados no PAIF, e, portanto, necessária para que os objetivos do serviço possam ser alcançados, já que, por trabalhar diretamente com famílias, essas possuem necessidades de serviços para além do escopo socioassistencial, pois apresentam demandas variadas que abarcam várias políticas setoriais. Esta articulação aponta a necessidade de um vínculo dos serviços entre si, e deles com programas, ações, projetos, para que os atendimentos com as famílias sejam realizados de forma integral, resultando disso maior acesso aos direitos.

Cabe ao órgão gestor municipal ou do Distrito Federal, da política de assistência social, dar materialidade à articulação em rede, ele é quem decide quais serão as articulações necessárias e possíveis, sendo papel do CRAS o cumprimento de tais direcionamentos em seu território de abrangência.

O PAIF estará articulado com todos os outros programas desenvolvidos na proteção social básica, sendo ele a base de ações da instituição. Estará articulado ainda: com os serviços socioassistenciais da proteção especial; com outras políticas setoriais locais; com conselhos de políticas públicas e de defesa de direitos de segmentos específicos; instituições de ensino e pesquisa; serviços de enfrentamento a pobreza; redes sociais locais; programas e projetos de preparação para o trabalho. (CNAS, 2009: 15).

Nesse contexto, as ações do PAIF possuem ligação direta com as ações da gestão territorial do CRAS, que por sua vez, trata-se de uma gestão que objetiva a promoção da atuação protetiva, a disponibilidade de serviços próximos ao local de residência das famílias, tornando o CRAS como a unidade de referência de realização destas ações. Dentro deste modelo de gestão, três ações se destacam das demais, conforme MDS (2009, p. 20):

1. Articulação da Rede Socioassistencial de Proteção Social Básica referenciada ao CRAS: é por meio dela que se viabiliza o acesso aos serviços, programas e projetos desenvolvidos na assistência social; a articulação do PAIF com os serviços de convivência, assim como, a gestão integrada de serviços e benefícios;

2. Promoção da Articulação Intersetorial: Proporciona a comunicação da política de assistência social com as demais políticas e setores, trazendo a possibilidade de acesso

das famílias aos serviços setoriais, principalmente aquelas em contexto de maior vulnerabilidade social.

3. Busca Ativa: por meio dessa ação é possível obter informações sobre o território, e assim, identificar as vulnerabilidades e potencialidades ali existentes, permitindo o planejamento e a ação preventiva da proteção básica.

Como visto, além da articulação em rede a articulação intersetorial é parte essencial para que o PAIF possa cumprir seus objetivos. Configura-se como importante instrumento na garantia de direitos uma vez que integra diversos saberes e práticas, o que dá capacidade para que sejam apresentadas respostas inovadoras à complexidade das situações de vulnerabilidade e risco social dos territórios.

O Caderno de Orientações Técnicas do CRAS (MDS, 2009) define a intersetorialidade como a “articulação entre setores e saberes, para responder, de forma integrada a um objetivo comum.” (p. 26). Nesses termos, promover uma atuação intersetorial implica uma ação deliberada que presume uma ideia de vínculo, integração, relações horizontais entre parceiros, interdependência de serviços, respeito à diversidade e às particularidades de cada setor.

Cabe ao PAIF realizar ações que viabilizem o acesso da população às demais políticas públicas, o que por muitas vezes é considerado um desafio, pois, para que haja uma ação intersetorial é necessário - “uma nova cultura institucional e de gestão, onde os serviços executem suas ações considerando a interdependência das políticas setoriais, num compromisso com a proteção social e com a garantia de direitos das famílias” (MDS/SNAS/SUAS, 2012, p. 74).

Nesse contexto, para que a intersetorialidade se materialize nas ações do PAIF é necessário a construção de uma rede de comunicação institucionalizada entre os setores, donde as ações não fiquem vinculadas a um técnico específico mas sim à instituição, e, que portanto sejam de responsabilidade dos órgãos gestores das políticas setoriais para o cumprimento do seu objetivo, qual seja: a garantia de acesso a direitos. De acordo com o Caderno de Orientações Técnicas do CRAS (2009), é necessário que os demais setores que se comunicam com a assistência social tenham conhecimento das normas e diretrizes que regem a política, da PNAS, do SUAS, das NOB-SUAS e RH; bem como das funções do CRAS, serviços ofertados, prioridades de acesso, fluxos de encaminhamento.

Pesquisas que avaliam e monitoram o PAIF (MDS, SAGI, 2010) apontam que a articulação intersetorial é um dos fatores preponderantes para dar sustentabilidade ao trabalho social com famílias no âmbito do PAIF, destacando a importância de aprofundamento do debate sobre a interdisciplinaridade em cursos de capacitação das equipes técnicas.

Apresentadas as categorias de análise do estudo em questão, passamos agora a exposição da pesquisa empírica, situando a unidade do CRAS estudada, assim como o desenvolvimento do PAIF na instituição e sua relação com outras políticas setoriais.

#### **4. O Centro de Referência de Assistência Social – CRAS Fercal**

O CRAS Fercal é uma unidade pública da política de assistência social, que integra o Sistema Único de Assistência Social – SUAS e atende ao critério da descentralização político-administrativa e aos preceitos legais de modo que se localiza em uma área de alta vulnerabilidade e riscos sociais. O CRAS/ Sobradinho Fercal, em atendimento a esses requisitos, está localizado em uma área de extrema vulnerabilidade social, na comunidade do Engenho Velho, onde se encontra a maior concentração de habitantes da Região Administrativa Fercal. Funciona hoje, onde antes era um posto policial e um posto de saúde. O prédio foi cedido à Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda – SEDEST, que inaugurou o CRAS em 23 de fevereiro de 2010.

A unidade é classificada como de pequeno porte I, que de acordo com a NOB/SUAS de 2005, possuem essa classificação: unidades localizadas em municípios com até 20 mil habitantes, que possuam até 2500 famílias referenciadas, e com capacidade de atendimento anual de até 500 famílias, dessa forma haverá apenas um centro de referência de assistência social. De acordo com dados do SUAS – DF, o CRAS/Sobradinho Fercal referencia cerca de 5000 famílias. Caracteriza-se família referenciada àquela que reside em local com histórico de vulnerabilidade e que atendem os pré-requisitos para serem atendidas pelo CRAS.

A Unidade é a referência dos serviços de proteção social básica do SUAS, os serviços por ela ofertados tem caráter preventivo e protetivo. O público alvo do CRAS são famílias/pessoas que necessitem de orientação acerca de seus direitos, concessão de benefícios, inscritas, ou não, em programas de transferência de renda (Programa Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada), que necessitem de proteção social, e que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

O Espaço físico da unidade Fercal, acabou de passar por reformas para melhor se adequar às exigências estabelecidas pela NOB/SUAS 2012. Hoje o espaço conta com: uma sala da coordenação; uma sala para serviços administrativos; uma sala de acolhimento, onde atendem as agentes sociais; duas salas de múltiplo uso; uma sala das especialistas; uma sala para reunião de equipe; uma tenda; uma casa de madeira que funciona como depósito/almojarifado; uma casa de madeira para atendimento da especialista; cinco banheiros; uma copa/cozinha; uma ampla área externa. É semi-adaptado para idosos e

portadores de necessidades especiais, com rampas de acesso, ainda sem corrimão, os banheiros são amplos, mas também não possuem corrimão

Fazem parte da equipe multidisciplinar: a coordenadora; uma técnica de nível superior (assistente social); três técnicos de nível médio; um auxiliar administrativo; uma auxiliar de serviços gerais; um motorista; oito vigilantes.

A referida Unidade atende em média 300 famílias por mês, e acompanha sistematicamente 155 famílias. A maior demanda de serviços é em relação ao programa de transferência de renda Bolsa Família (orientação, atualização/inscrição no cadastro único), seguida por orientação e solicitação de benefícios eventuais.

Essas demandas chegam ao CRAS, em sua maioria, espontaneamente. Os usuários buscam a instituição para receberem orientações, de como procederem para conseguirem ser beneficiários do bolsa família, quais benefícios a que têm direito, informações acerca de outros serviços públicos. Em algumas situações os usuários são encaminhados de outros órgãos do serviço público para receberem atendimento, ou são convocados a comparecerem ao CRAS para resolverem assuntos de seu interesse.

Os serviços prestados pelo CRAS à população do território se dividem em duas áreas principais: SECAT e PAIF. No SECAT (Setor de Cadastro e Acolhimento) é onde são realizados a maior parte dos serviços da instituição, consome cerca de 80% da força de trabalho do CRAS, de acordo com as informações fornecidas pela coordenadora da unidade. Nesse serviço os usuários têm acesso aos programas de transferência de renda, sendo os principais programas o DF sem miséria e o Bolsa Família. Para a concessão dos benefícios o usuário ou a família usuária têm que estar cadastrada no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único<sup>2</sup>), onde constam todas as informações da

---

<sup>2</sup> “O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (Cadastro Único) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, entendidas como aquelas que têm:

- Renda mensal de até meio salário mínimo por pessoa; ou  
Renda mensal total de até três salários mínimos.

O Cadastro Único permite conhecer a realidade socioeconômica dessas famílias, trazendo informações de todo o núcleo familiar, das características do domicílio, das formas de acesso a serviços públicos essenciais e, também, dados de cada um dos componentes da família.

O Cadastro Único é coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), devendo ser obrigatoriamente utilizado para seleção de beneficiários de programas sociais do Governo Federal, como o Bolsa Família.

Famílias com renda superior a meio salário mínimo também podem ser cadastradas, desde que sua inserção esteja vinculada à inclusão e/ou permanência em programas sociais implementados pelo

família, sua renda, número de familiares ou pessoas residentes na mesma casa, nascimento, morte, chegada e partida de familiares. Para efetivação do referido cadastro os usuários devem agendar o atendimento pelo telefone 156. Existe ainda uma agenda paralela de acompanhamento da demanda espontânea, nessa fase é realizada a abertura e atualização do cadastro da instituição, onde constam informações referentes ao usuário, ao local de residência do mesmo, os atendimentos que foram realizados com ele, assim como algum membro de sua família que esteja inserido no cadastro.

#### **4.1. Desenvolvimento do PAIF no CRAS/Fercal**

O PAIF na unidade é realizado pelas especialistas e pelas agentes sociais, que acompanha as famílias em situação de vulnerabilidade social, com vínculos fragilizados, em situação de desemprego, de membros alcoolistas na família, criança fora da escola, etc. Nesse sentido, de acordo com as informações fornecidas pela coordenadora do CRAS, existe um perfil de grande precariedade na comunidade. Diante desse contexto, a população apresenta dificuldades de acesso, seja na obtenção e garantia de seus direitos, seja na locomoção até as instituições prestadoras dos serviços aos quais a comunidade necessita.

A inserção das famílias no PAIF pode ocorrer por meio da busca ativa, de demandas espontâneas e, demandas prioritárias. Estas últimas, são feitas a partir da lista de repercussão de descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família, de beneficiários do Benefício de Prestação Continuada e, de famílias em situação de extrema pobreza.

Após o primeiro atendimento individual, por meio da escuta qualificada, são feitas avaliações com a família e averiguadas a necessidade de visita domiciliar, solicitação ou não de benefícios eventuais, inclusão ou não no Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos de acordo com a faixa etária, encaminhamentos para outros setores da própria assistência social ou demais políticas públicas e/ou serviços. Há ainda, a possibilidade de inclusão em grupos socioeducativos e/ou outras atividades e oficinas temáticas a serem realizadas no próprio CRAS. Além dos grupos, o acompanhamento também pode ser feito de maneira individualizada, solicitando que a própria família retorne ao CRAS em datas previamente combinadas ou por meio de convocação. Atualmente existem cerca de 14

---

poder público nas três esferas do Governo.” (Informações retiradas do sítio: <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/cadastrounico>)

famílias sendo acompanhadas sistematicamente pelo serviço, cujo acompanhamento é realizado pela especialista.

O CRAS oferta benefícios de caráter eventual, como: a) auxílio vulnerabilidade, destinado ao enfrentamento de situações de riscos, perdas e danos à integridade da pessoa e/ou de sua família; b) auxílio natalidade, concedido para atender as necessidade da criança que vai nascer, apoio à mãe em caso de morte logo após o nascimento, apoio à família caso a mãe venha a óbito; c) auxílio funeral, que visa atender as despesas do velório, urna funerária e sepultamento; d) auxílio excepcional, que é concedido em caso de desabrigo, por motivo de força maior, falta de renda para morar ou desabrigo, que requer avaliação da especialista, assim como está previsto nas normas e diretrizes básicas da política de assistência social. Segundo a sinopse bimestral da instituição, o número de requerimentos para benefício eventual vem caindo, fato que eles atribuem à inserção das famílias nos programas de transferência de renda, em principal o “DF sem miséria” e Programa Bolsa Família.

Bimestralmente é realizado na unidade, oficinas sobre o descumprimento de condicionalidades do Bolsa Família, com o intuito de demonstrar ao beneficiário a importância do cumprimento das condicionalidades, e o que pode ocorrer caso elas não sejam cumpridas. Das referidas oficinas participam, em média, oito famílias a cada bimestre. São realizadas em torno de três a oito reuniões durante esse período, dependendo do perfil do grupo, cujo acompanhamento é realizado pela equipe técnica do CRAS, composta pela assistente social e psicóloga (que também ocupa o cargo de coordenadora da Unidade).

A cada dois meses também ocorrem as oficinas socioeducativas, as quais têm caráter itinerante, ou seja, podem ser realizadas tanto no CRAS como nas comunidades mais distantes, com acompanhamento por parte da assistente social e por uma agente social, com duração de cerca de três horas e tem por finalidade orientar a população sobre os serviços prestados pelo CRAS. Delas participam cerca de cinquenta pessoas.

O PAIF na instituição faz articulação com o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, nesse sentido, são realizados encaminhamentos para o Serviço de Convivência de Sobradinho, pois a unidade de Fercal não oferta. Contudo, é uma reivindicação constante da equipe do CRAS que a SEDEST disponibilize o referido Serviço na unidade, visto que a adesão no Serviço de Convivência de Sobradinho é baixa pela população de Fercal, o que, de acordo com a sinopse bimestral do CRAS Fercal, dá margem para a violação de direitos na região, pois as crianças ficam expostas a exploração sexual e

ao trabalho infantil. Atualmente cerca de doze adolescentes e doze crianças participam do serviço.

Outro serviço articulado ao PAIF é o denominado Agentes da Cidadania de Mobilização, por meio do qual os referidos agentes fazem divulgação nas comunidades dos serviços ofertados e dos eventos realizados pelo CRAS, o que é de suma importância, pois os mesmos agentes são moradores da própria comunidade, facilitando o acesso à população, pois possuem maior conhecimento territorial da região administrava Fercal, nesse sentido realizam a busca ativa. O serviço conta com cinco agentes atualmente.

Nesse momento a instituição está ofertando, pelo Pronatec, o curso de auxiliar administrativo, o qual possui uma alta demanda. O CRAS faz recorrentes solicitações para que outros cursos possam ser desenvolvidos na unidade, pois a população demonstra muito interesse e a comunidade apresenta grande carência com relação a educação integral, creches e serviços de convivência.

Um dos desafios para a execução do PAIF na unidade é o reduzido quantitativo de recursos humanos, sendo que, atualmente, a equipe encontra-se com apenas um técnico especialista (assistente social), enquanto a outra especialista desempenha a função de coordenadora. No último bimestre, os números de atendimentos foram reduzidos, pois, foi realizado o CAPACITA<sup>3</sup> SUAS, onde todos os agentes e especialistas que desenvolviam o PAIF na unidade participaram, e por ter pouco recurso humano, usuários foram atendidos apenas com agendamento prévio ou, em caráter de urgência.

#### **4.2. Intersetorialidade no PAIF do CRAS/Fercal**

A assistente social do CRAS, que também desenvolve o PAIF na unidade considera que a assistência social não se faz por si só e, portanto, é necessária a articulação com outros setores e/ou serviços de outras áreas como Justiça, Previdência, Educação, Saúde, Administração Regional da cidade, entre outros.

---

<sup>3</sup> Trata-se do é o Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, coordenado em âmbito nacional pelo MDS. Faz parte das ações da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS que é constituída por Instituições de Ensino Superior – IES, Escolas de Governo e Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia- IF, para participarem do esforço de capacitação dos trabalhadores do SUAS. Mais informações no sítio: [http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/grupo.php?id\\_grupo=81](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/FerramentasSAGI/grupo.php?id_grupo=81)

Nesse sentido, a Unidade participa de ações, seja como realizadora ou convidada, as quais podem ocorrer em dias específicos com a junção de vários órgãos como, por exemplo: Ação de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Mobilização sobre Pessoas Desaparecidas, sobre o Tráfico de Pessoa, entre outros. Nestes casos, as famílias acompanhadas podem ser convidadas de acordo com a motivação que as inseriu no PAIF ou então em oficinas temáticas específicas ou ações socioeducativas para toda a população.

A política com a qual o serviço tem maior comunicação, segundo a coordenadora da unidade, é com a Educação, por se tratar de uma das condicionalidades do Bolsa Família, e, portanto, exige um relacionamento estreito entre as políticas. No que tange à política de saúde, que também é uma condicionalidade do PBF, ela apresenta uma gestão própria e dificilmente apresenta questões sobre o descumprimento.

O contato mais estreito com a educação ocorre porque a maior parte dos descumprimentos de condicionalidades são oriundos desta política, pois, por vezes erram no preenchimento das anotações, não explicitam o motivo do descumprimento da condicionalidade, o que pode acarretar na suspensão ou no bloqueio do benefício aos beneficiários. Nesse sentido, a educação apresenta uma resistência na comunicação com a política de assistência social, pois, a ela é demandada uma anotação mais específica sobre os motivos do descumprimento, porém ela não o faz, apenas lançam a falta da criança ou adolescente, e não buscam saber as questões envolvidas, ficando a cargo da assistência social ir atrás dessas questões. A unidade entende que a educação possui outras competências e outros formulários para preenchimento, contudo, acredita, deveria haver um esforço maior por parte dessa política, de modo a que a própria população seja beneficiada.

Fora a comunicação estabelecida entre as políticas de assistência social, saúde e educação, pelos motivos das condicionalidades do Bolsa Família, a comunicação com outras políticas setoriais no PAIF do CRAS/Fercal ocorre basicamente por via de encaminhamentos, as vezes, e em menor número, são desenvolvidos estudos de caso em conjunto com as políticas de saúde, educação e o conselho tutelar.

Entendendo que os encaminhamentos são uma forma de articulação com outras políticas e, nesse sentido, uma forma de garantia de direitos à população, para que haja êxito ao fazê-los, a assistente social da instituição entende que é necessário a articulação em rede com outras políticas setoriais. Diante disso, frisa-se a importância do profissional, antes de fazer um encaminhamento, conhecer os serviços e a instituição para a qual está

encaminhando o usuário, evitando que a família já em situação de vulnerabilidade social, não perca tempo e nem dinheiro percorrendo instituições com encaminhamentos equivocados.

Outro ponto importante ao qual a assistente social chama atenção é o de que a articulação seja feita institucionalmente e não de forma pessoal, ou seja, do CRAS para outra instituição e não do Assistente social com outro profissional da instituição, pois assim, independente do profissional que vier a acompanhar a família haverá uma rede estabelecida.

O número de encaminhamentos varia mês a mês, sendo que o maior número é destinado para área da saúde, dado informado pela coordenadora da unidade de acordo com a sinopse quantitativa da Unidade, seguido do encaminhamento para o Conselho Tutelar e para a política de trabalho.

Segundo a coordenadora do CRAS, 90% dos encaminhamentos são respondidos e, quando não há uma resposta, a instituição busca saber os motivos. Contudo, ao realizar entrevista com a assistente social, ela afirma que dificilmente ocorre uma contrarreferência das outras políticas, fato que exige um novo contato da instituição com a política em questão. Tendo em vista que o encaminhamento por si só não garante o atendimento, pois, ainda que a família se encontre em um contexto de vulnerabilidade social não faz com que sejam disponibilizadas, nem criadas vagas em creches, hospitais, escolas, trabalho. Na visão da profissional, o encaminhamento pode ser visto como um meio de explicar ou justificar uma demanda específica, já que os usuários por muitas vezes têm dificuldade de fazê-lo.

Referente aos estudos de caso no CRAS/Fercal, estes são realizados com a equipe técnica da instituição, que acompanha a família e/ou o usuário no PAIF. Ocorrem reuniões com a participação de equipes da área da saúde, da educação, do judiciário e do conselho tutelar, da proteção social especial. Os casos geralmente chegam na instituição encaminhados do Ministério Público.

As demandas que chegam à unidade, apresentam ainda, solicitação de informação para conseguir vagas em escolas públicas próximo da residência (Educação), orientação sobre aposentadoria e o BPC (Previdência), pensão alimentícia (Defensoria Pública), violência doméstica (CREAS, Delegacia de Polícia, Justiça), orientação para obtenção da carteira do idoso, e a providência dos documentos civis, entre outros.

No que concerne à rede socioassistencial, a instituição percebe a importância de fortalecê-la. Para tanto, a unidade dá atenção especial à participação no Conselho Comunitário da Fercal, do qual é membro e está inserido na Rede das cidades Serrana, no

qual fazem parte Sobradinho I, Sobradinho II e Fercal, essas parcerias, de acordo com a instituição, melhoram a qualidade dos serviços ofertados, tendo em vista que fortalece a função do CRAS na vigilância do território e como garantidor de direitos sociais, assim, agrega parcerias para a unidade.

No que tange a comunicação entre a rede socioassistencial, àquelas que estão sob a competência da SEDEST, se comunicam por um sistema online, próprio da secretaria, onde toda a comunicação e encaminhamentos são feitos por esse meio.

A respeito das dificuldades enfrentadas pela política de assistência social, a coordenadora diz que de fato existem dificuldades na comunicação entre a assistência social e outras políticas setoriais, nesse sentido ela expõe que a assistência social tem como uma de suas funções a garantia de direitos, e isso implica possibilitar o acesso aos direitos de educação, saúde, habitação, alimentação, segurança, o que requereria um bom funcionamento das outras políticas, quando isso não ocorre é a assistência social quem vai correr atrás. Nesse sentido, a coordenadora entende que a assistência social ocupa um vácuo das outras políticas setoriais, pelo fato de ter que garantir direitos, os quais deveriam ser assegurados por outras políticas. Contudo a fala da assistente social, em outras palavras, corrobora para esta visão, relacionada ao vácuo criado pela ausência das demais políticas, ao afirmar que, “infelizmente, para muitas pessoas ou instituições, a assistência social é vista como uma espécie de ‘tapa buracos’ das demais políticas, sendo recorrente no CRAS demandas para atendimento psicológico, passe livre, compra de medicamentos, materiais de construção”.

No entendimento da coordenadora da Unidade, seria necessário haver um fórum, ou um conselho, um momento, que juntasse as diversas políticas setoriais, ou os diversos “braços” que compõem a mesma política, a fim de melhorar o fluxo de comunicação entre eles. Ela afirma ainda que a troca de informações que existe hoje está ainda muito baseada nas dificuldades, ou seja, só acontece quando algo não dá certo em cada política separadamente, o que significa dizer que essa inter-relação não é protagonista, mas que isso é reflexo da própria administração pública.

## **5. Análise dos Dados**

O CRAS/Fercal atua de acordo com as normas estabelecidas pela PNAS e demais orientações técnicas acerca dos serviços a serem desenvolvidos na proteção social básica. Essas ações podem ser vistas pela oferta do PAIF na Unidade, de benefícios de caráter eventual, preenchimento e atualização do Cadastro Único, realização de oficinas.

Um fato a ser destacado é a não oferta do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV na unidade, fato que acarreta baixa adesão de crianças e adolescentes ao serviço de convivência, que hoje é realizado no COSE de Sobradinho e atende a população da Fercal. Ainda que os pedidos da equipe da unidade da Fercal sejam constantes (fazem a requisição do serviço a mais de um ano) parece não haver esforços da SEDEST para implementação do mesmo na referida Unidade. Nos documentos disponibilizados pelo CRAS não havia nenhuma justificativa para não haver a oferta do citado serviço.

O SCFV é um serviço ofertado para grupos de pessoas, com o objetivo de garantir que os usuários adquiram progressivamente aquisições. É ofertado de acordo com a idade dos usuários, sendo dividido de 0 a 6 anos, de 6 a 15 anos, de 15 a 17 anos, de 18 a 29 anos, de 30 a 59 anos e ao idoso, ou seja, aquele com idade igual ou superior a 60 anos. Tem como finalidade a complementação do trabalho social desenvolvido com as famílias, assim como a prevenção de situações de risco, bem como está exposto na Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais (2009). Nesse sentido, a não oferta desse serviço na Unidade acarreta em prejuízo a população, haja visto que a região é conhecida pelos casos de prostituição e trabalho infantil.

No que concerne ao desenvolvimento do PAIF na Unidade Fercal, vê-se que são seguidos os parâmetros de atuação postos na tipificação de serviços socioassistenciais e no caderno de orientações técnicas do PAIF.

Quantos as ações a serem realizadas para que os objetivos do PAIF sejam cumpridos, todas as listadas nos caderno de orientações técnicas do PAIF são realizadas, tais como: a acolhida, quando o usuário chega a unidade e é atendido e se faz a escuta qualificada das suas demandas; as ações comunitárias, ao realizar e/ou participar de eventos junto à comunidade, como por exemplo o SUAS em movimento; oficinas com famílias, por meio de oficinas de descumprimento de condicionalidades, ou outro tema ao qual as famílias e os usuários estejam contemplados; ações particularizadas, quando se percebe que família ou o usuário necessita de um atendimento mais direcionado, nesse sentido, são aprofundadas algumas questões, e; os encaminhamentos, podem ser destinados tanto a rede socioassistencial quanto a outras políticas setoriais.

Ao analisar como se estabelece a relação da política de assistência social com outras políticas sociais no âmbito do PAIF, constata-se que a comunicação entre elas é feita,

quase que integralmente, por meio de encaminhamentos e que nem sempre obtém-se respostas quanto aos mesmos.

Nessa perspectiva, o serviço encontra-se de acordo com a PNAS e com suas diretrizes, que preveem o encaminhamento como uma das ferramentas de ação intersetorial, mas não a única. Para que possa existir um modelo de ação pautado na intersectorialidade faz necessário uma atuação em rede, uma nova maneira de pensar e fazer a política, conforme apontam os cadernos de orientação do PAIF.

Contudo, não é isso que se percebe ao se tentar estabelecer uma interlocução entre as diversas políticas setoriais no PAIF do CRAS/Fercal, pois vê-se que a comunicação entre elas não vai muito além dos encaminhamentos realizados pela política de assistência social, o que pressupõe a não existência de uma rede direta e comunicação, pré-estabelecida. Ou se existe essa rede é muito fragilizada, cabendo à política de assistência social o esforço de articular a rede. Para além disso, o que se tem é muito mais a política de assistência tentando estabelecer contato com outras políticas, e muitas das vezes não obtendo resposta.

Diante disso, tomando como ponto de análise o entendimento que Pereira (2010) tem de intersectorialidade, afirmando que esta deve ser muito mais que uma mera comunicação entre as partes, mas sim, uma interligação entre as partes formando um todo constituindo assim um vínculo orgânico, verifica-se que essa relação não existe de fato no PAIF/Fercal, ainda que os esforços em fazê-lo sejam grandes. No entanto, não depende apenas da assistência social para que essa conexão seja realizada, mas sim, dos esforços de todas as outras políticas sociais setoriais que tratem da proteção social e garantia de direitos.

Um ponto que chama a atenção é a estreita relação existente entre a assistência social e a Educação, relação que se deve ao fato da política de educação constituir-se uma das condicionalidades do PBF para a manutenção do benefício aos beneficiários. Nesse contexto, vê-se os esforços do CRAS/Fercal em manter o contato com a educação, a fim de garantir a manutenção dos direitos dos usuários, e, portanto, que os mesmos não tenham seus benefícios cancelados.

É interessante observar que esta seja a política com a qual a unidade possua maior relação, pois, o que fica subentendido é que, não fosse o PBF não haveria laços tão estreitos com a educação, visto que esta apresenta muita resistência à entrada da assistência social em seu meio. Em consonância a isso, também está o fato de, mesmo que se apresente

como condicionalidade do PBF, não existe uma relação tão estreita com a política de saúde, por ela apresentar uma sistematização melhor de seus dados.

Porém, são nítidos os esforços da política de assistência social em tentar construir pontes de comunicação entre ela e outras políticas setoriais, em se tratando da educação e da saúde, indo para além do escopo do PBF. Isso fica evidente no CRAS/Fercal a partir da realização de estudos de casos em conjunto com outras políticas, em especial com as áreas da saúde, educação e da justiça.

Segundo Monnerat e Souza (2010), os percursos recentes traçados pelas políticas de saúde, assistência social e educação apontam para a existência de uma arena de possibilidades de interlocuções, contudo, isso se reveste em vários desafios práticos. Esses desafios podem ser observados nas relações traçadas entre essas políticas no CRAS/Fercal, onde a institucionalização e a setorialidade ainda se faz muito presente, dificultando o desenvolvimento de ações que ultrapassem os setores.

Tomando como referência a concepção de Inojosa (2001) de intersetorialidade, que visa o alcance da sinergia entre setores a partir da articulação de saberes e experiências entre estes, para que desse modo possam planejar a execução e a avaliação de políticas, programas e projetos de maneira integrada, os estudos de caso realizados no âmbito do PAIF, na Unidade Fercal, são os que mais se aproximam dessa percepção de intersetorialidade, pois, visam propor ações, e cumprir metas de maneira integrada, dentro da competência de cada política. Nesse contexto, os estudos de caso em conjunto, dá a possibilidade de enxergar a família analisada por uma perspectiva ampla, inserida em um todo complexo, o que permite o maior acesso aos direitos sociais, e a garantia dos mesmos.

Outro ponto que é válido destacar é a visão que se tem da política de assistência social, por mais que tenha passado por significativas mudanças em sua trajetória de afirmação como política pública de direito, tendo contribuído para essa luta diversos teóricos do serviço social, a política ainda é vista como “tapa buracos” de outras políticas, e se não fosse a má gestão de outras políticas garantidoras de direito, a assistência não precisaria existir. Essa concepção distorcida da política pode ser atribuída ao fato de que os conhecimentos sobre ela são muito rasos, não saem do nível do senso comum. Pereira (2002) afirma que diante desta visão deturpada da política, “a assistência social não passa de uma incômoda reserva estratégica ou uma “tapeação” política das elites no poder, que a acionam para encobrir as falhas das demais políticas socioeconômicas.” (p. 2).

Essa visão equivocada da política acarreta em vários desafios a assistência social, tanto para sua afirmação como política de direito, como na materialização da intersectorialidade com outras políticas, pois, ao se enxergar a política por esse viés outros setores de políticas sociais apresentam resistência na articulação com a assistência social. Esses desafios representam prejuízo à população usuária da assistência social, porque além de ficarem estigmatizados por estarem inseridos na política, existe a possibilidade de restrição de seus direitos.

## **6. Considerações Finais**

A intersectorialidade como uma estratégia de ação dentro da política de assistência social, no âmbito do PAIF no CRAS/Fercal ainda se encontra em níveis primários, significando que a comunicação entre a assistência e outras políticas ainda está sendo estabelecida, fato que supõe a necessidade de maturação desse modelo de gestão.

Vê-se que existe uma comunicação entre as políticas do PAIF no CRAS/Fercal, materializada sumariamente na forma de encaminhamentos, porém, a comunicação entre os setores não ultrapassa o escopo setorial, pois, por mais que a equipe da unidade apresente esforços para construção de uma rede de diálogos, o que se concebe é que tais esforços partem, predominantemente, do âmbito da assistência social, não havendo grandes esforços de outras políticas nesse sentido, pois ainda concebem a ideia de setorialidade, e, portanto, fechado para a comunicação. Esses fatores representam um grande desafio na concretização da intersectorialidade como uma estratégia de ação e de gestão, assim como apontaram Monnerat e Souza (2010) ao postular que “na consolidação da integralidade das políticas e serviços públicos, a intersectorialidade coloca desafios tanto no plano da gestão das políticas públicas, como no plano das práticas profissionais.” (p. 71), diante disto, vê-se a necessidade de haver a construção de um novo entendimento acerca deste tema.

Nessa linha de pensamento, seria necessário o desenvolvimento de novas dimensões, assim como as propostas por Inojosa (2001), para se trabalhar na perspectiva de transectorialidade, quais sejam: mudança de paradigma; projeto político transformador; planejamento e avaliação participativos e com base regional; atuação em rede de compromisso social, perspectivas essas já explicitadas anteriormente. Com enfoque especial na construção de um novo paradigma, que envolva o desenvolvimento de uma percepção crítica acerca da realidade, que consiga entender a diversidade e, nesse sentido, a necessidade de uma real comunicação entre as partes para que essas diversidades sejam abarcadas.

Para que essas ações aconteçam é necessária a existência de profissionais qualificados para atuarem sob a perspectiva intersetorial, esse fator é refletido na unidade CRAS/Fercal, onde o escasso número de recursos humanos impacta diretamente nos serviços ofertados, pois, por possuir uma equipe técnica reduzida, os serviços ficam debilitados, dificultando a operacionalização do PAIF na unidade. Portanto se torna imprescindível a realização de concurso para área da assistência social, visto que atualmente há escassez de recursos humanos e alta precarização do trabalho, pois, por muitas vezes os profissionais têm que desenvolver suas funções em condições insalubres.

Por mais que a política de assistência social apresente um desenho intersetorial de ação, sendo assegurado pelo SUAS o desenvolvimento de um trabalho articulado, com reforço a ideia da necessidade de atuação interinstitucional, as dificuldades enfrentadas para desenvolver esse modelo são grandes, uma vez que a lógica de gestão setorial e fortemente especializada não foi superada. Nesse sentido, a necessidade de haver gestores que possuam uma perspectiva mais abrangente, dando apoio a um modelo de ação intersetorial, se torna essencial, isso fica explícito na exposição de Pereira e Teixeira (2013), que afirmam que o apoio dos gestores a esse modelo intersetorial é de extrema importância “uma vez que esta remete a uma reflexão que vai além da esfera operacional terminal das políticas, suscitando análises acerca dos aspectos políticos e estruturais que permeiam o modelo de intervenção das políticas sociais.” (p. 125).

Nesse sentido, para além da superação do paradigma setorial ainda bem presente no contexto institucional brasileiro, é necessária a superação da falta de diretrizes formais claras que norteiem o trabalho dos profissionais da assistência social, tanto as equipes técnicas especializadas, quanto os agentes sociais, tendo em vista que a falta de clareza das orientações pode “acarretar em um distanciamento entre o discurso intersetorial e o que se desenvolve na esfera prática”. (PEREIRA e TEIXEIRA; 2013: 125)

Outro fator a ser superado é a visão distorcida que se tem da assistência social, acarretada pela falta de conhecimento do contexto histórico e teórico da política, bem como o desconhecimento de suas normas e diretrizes. Daí surge a necessidade de capacitação profissional permanente, em especial do conhecimento em relação aos aspectos históricos, teóricos, normativos, das leis e diretrizes da assistência social, para que, nesse sentido, possa ser entendida e realizada como política social pública.

Segundo Pereira (2002), entender a assistência social como política significa compreendê-la como um processo complexo, e “não como ação guiada pela improvisação,

pela intuição e pelo sentimentalismo (por mais bem-intencionados que sejam)” (p. 4), isto significa que por mais que esse entendimento não elimine o sentimento, representa um movimento racional, ético e cívico.

Racional, porque ela advém de um processo de construção baseada em estudos empíricos, pesquisas, avaliações, impactos e resultados, o que dá um significado particular a política, pois, refere-se a um desenvolvimento de ações que envolvem escolha e tomada de decisões no âmbito coletivo, que geram conflitos, com vistas a atingir um melhor nível de satisfação frente as necessidades sociais.

Ético, porque o Estado deve entender como sua responsabilidade moral o combate às iniquidades sociais, nesse sentido, é papel do governo o entendimento da necessidade de ação diante das injustiças sociais. Pereira (2002) afirma que “é esse entendimento que deverá eleger a justiça social como a principal referência da política brasileira de assistência social.” (p. 5)

Cívico, porque a política de assistência social atua diretamente na garantia de direitos, o que supõe o vínculo da política com os direitos de cidadania social. Nesse sentido, tais direitos são concebidos, “ao mesmo tempo, como um dever de prestação por parte do Estado e um *direito de crédito* por parte da população àquilo que lhe é essencial para garantir a sua qualidade de vida e a sua participação cidadã.” (p. 5)

Esses conceitos foram a base teórica para que a assistência social fosse afirmada como política pública, direito de cidadania que garante direitos sociais, inserida no tripé da seguridade social, assim como afirma Pereira (Idem).

Diante do exposto, o que se infere é que a política de assistência social ainda precisa enfrentar vários desafios para a concretização de sua atuação intersetorial, a começar pelo rompimento da visão distorcida que o senso comum ainda tem sobre ela, seguido da quebra da visão fragmentada existente nos setores de políticas públicas. Porém, sabe-se que sozinha, a política não conseguirá desenvolver essas ações, é necessária uma nova consciência de gestão para que isso possa ser colocado em prática.

Cabe ressaltar os esforços de aprimorar os conhecimentos acerca do trabalho envolvido na Assistência Social, vide a promulgação da Política Nacional de Educação Permanente que capacita os trabalhadores, gestores e controladores sociais no âmbito do SUAS. Além de aprimorar os conhecimentos, desenvolve as capacidades gestoras dos

serviços socioassistenciais, o que é de suma importância para o desenvolvimento de ações intersetoriais.

Dito isto, percebe-se a necessidade de aprimoramento da articulação entre as políticas, para que a comunicação não parta apenas do âmbito da assistência, mas sim que exista uma rede de fluxos e contra fluxos. Todavia, a unidade desenvolve o serviço conforme expõem as normas técnicas e as legislações referentes, fato que representa ganhos para a comunidade, visto que seus direitos sociais estão sendo minimamente garantidos, e uma gestão intersetorial mais eficaz seria de suma importância, pois, possibilitaria a ampliação do acesso da população às garantias afiançadas em lei.

## 7. Referências Bibliográficas

ARANHA, Maria Lúcia de Arruda; MARTINS, M. Helena Pires. **Dialética Marxista**. In: *Filosofando, Introdução à Filosofia*. Ed. Moderna, pág. 88-90, 1993, São Paulo. Disponível no site <http://www.cefetsp.br/edu/eso/filosofia/dialepticamarxistaarruda.html>. Acessado em: 20/05/2014

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre originalidade e conservadorismo**. 2º ed. Brasília, 2003

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social, Nº 8.742, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1993.**

\_\_\_\_\_. **LEI Nº 12.435, DE 6 DE JULHO DE 2011.**

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas Sobre o PAIF**. Volumes 1 e 2. Brasília. 2012.

\_\_\_\_\_. Orientações Técnicas. Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, 1ª edição, Brasília, 2009. Disponível em <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/protECAobasica/orientacoes-tecnicas-centro-de-referencias-de-assistencia-social-cras-1-1.pdf>. Acesso em: 11/11/14

\_\_\_\_\_. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação-SAGI. Estudo sobre metodologias de trabalho social com famílias no âmbito do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF. Brasília, 2010. Disponível em [www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi). Acesso em: 26/10/14

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Tipificação de Serviços Socioassistenciais. Brasília. 2009.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Assistência Social. 2004.

\_\_\_\_\_. Política Nacional de Educação Permanente do SUAS/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2013, 57p.

GRAU, Nuria Cunill. **La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

INOJOSA, Rosie Marie. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade**. In: Cadernos FUNDAP, n. 22, 2001

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. **A Gestão Intersetorial das Políticas Sociais e o Terceiro Setor**. Saúde e Sociedade v.13, n.1, p.25-36, Jan-Abr. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n1/04.pdf>.

MINAYO, M. C. S.; SANCHES, O. **Quantitativo-Qualitativo: Oposição ou Complementaridade?** *Cadernos de Saúde Pública*. Rio de Janeiro, 9 (3): 239-262, jul/set, 1993. Disponível em [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1993000300002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-311X1993000300002&script=sci_arttext). Acesso em: 10/10/14

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. **Política social e intersetorialidade: consensos teóricos e desafios práticos**. In: SER Social, Brasília, v. 12, n. 26, p. 200-220, jan./jun. 2009

\_\_\_\_\_. **Da Seguridade Social à intersetorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil**. In: *Revista Katálysis, Florianópolis*, v. 14, n. 1, p. 41-49, jan./jun. 2011

NASCIMENTO, Sueli. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 101, p. 95-120, jan./mar. 2010

NEVES, José Luis. Pesquisa Qualitativa – Características, Usos e Possibilidades. In: Cadernos de Pesquisa em Administração. São Paulo. V. 1. 1996. Disponível em: <http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>. Acesso em: 29/08/14

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura Palotti; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Relações intergovernamentais e Descentralização: Uma análise da implementação do suas em Minas gerais. **Revista Sociologia Política** Curitiba, v. 19, n. 39, p. 211-235, jun. 2011

PEREIRA, Potyara A. P. **A Assistência Social Na Perspectiva dos Direitos**. Brasília. Thesaurus, 1996.

\_\_\_\_\_. **Sobre a Política de Assistência Social no Brasil**. In: *Política social e democracia / Maria Inês Souza Bravo, Potyara Amazoneida Pereira Pereira (orgs) - 2. ed. – São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.*

\_\_\_\_\_. A intersectorialidade das políticas sociais numa Perspectiva dialética. 2010. Disponível em <http://matriz.sipia.gov.br/acervo-documental/artigos/249-artigo-intersectorialidade>. Acesso em: 23/08/14.

PEREIRA, Karine Yanne de Lima; TEIXEIRA, Solange Maria. Redes e intersectorialidade nas políticas sociais: reflexões sobre sua concepção na política de assistência social. In: Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 12, n. 1, p. 114 - 127, jan./jun. 2013. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/fo/ojs/index.php/fass/article/viewFile/12990/9619>. Acesso: 28/05/14.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONETI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise**. São Paulo: Cortez, 1986.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. **Intersectorialidade e política social: subsídios para o debate**. In: Sociedade em Debate, Pelotas, 16(1): 59-75, jan.-jun./2010.

## Anexo1

**Entrevista realizada em 23/04/2014 com Assistente Social do CRAS/FERCAL objetivando aproximação com o tema da ação intersetorial na instituição.**

Universidade de Brasília – UnB

Departamento de Serviço Social – SER

Aluna: Dandara Cristina

Como eu havia dito minha pesquisa é sobre a intersectorialidade de políticas no âmbito do PAIF, visto que a intersectorialidade é um dos pilares na legislação da assistência. Portanto, quero saber como ela se desenvolve na prática e quais são as políticas que se articulam com a da assistência e como isso ocorre. Segue abaixo as questões que nortearão o desenvolvimento do meu PTCC/TCC

Questões:

1. Como é desenvolvido o programa (PAIF) no CRAS?
2. O programa tem como um de seus objetivos ações e serviços que contemplem outros setores que não o da assistência. São realizadas ações desse tipo no CRAS?
3. Em geral, a comunicação com outros setores, é feito por meio de encaminhamentos, é possível saber quais são as maiores demandas desses encaminhamentos? Ou seja, quais são as outras políticas que os usuários têm acesso por meio desses encaminhamentos.
4. Há como garantir que os usuários, ao serem encaminhados, serão atendidos? Caso não haja o atendimento, como o órgão fica sabendo? E o que fazer nesta situação?

## Anexo2

**Questionário aplicado em 11/11/2014 com a Coordenadora do CRAS/FERCAL objetivando saber como se desenvolve a intersectorialidade no PAIF da unidade.**

1. Como está organizado o CRAS atualmente?
  - Composição;
  - Atendimento;
  - Ações;
2. De que maneira é implementado o PAIF na unidade?
3. Quais são as ações desenvolvidas pelo programa?
4. O programa possui quatro eixos de ações, sendo elas: acolhida, o encaminhamento, ações comunitárias, oficinas com família. Qual delas é realizada com maior frequência pelo CRAS? Existe alguma que não é aplicada?
5. Dentre as ações supracitadas, alguma delas se realiza de forma intersectorial? Se mais de uma se realiza, qual é a de maior frequência?
6. Nos documentos oficiais sobre o PAIF, os encaminhamentos são as ações que mais possui características intersectoriais, isso se confirma na unidade?
7. Existe contrapartida dos encaminhamentos efetuados?
8. De que maneira os técnicos se comunicam com outras políticas setoriais?
9. Existe uma rede de comunicação? Se sim, ela funciona? E de que maneira isso ocorre?
10. Existe resistência em relação à comunicação da política de assistência com outras políticas?
11. De que forma ocorre a integração da assistência social com políticas setoriais?
12. Com quais políticas setoriais interage? Existe alguma política onde a interação é maior?
13. Que mecanismos são estabelecidos entre elas para enfrentar as desigualdades sociais e garantir mínimos sociais?