

Estado e direitos sociais: a intersectorialidade e a consolidação do trabalho na Política de Assistência Social

Francisca Rejane Bezerra Andrade¹

Maria das Graças Rodrigues Mendes²

Resumo

A intersectorialidade é um tema pouco compreendido na agenda das políticas sociais brasileiras. No caso da Política de Assistência Social e da consolidação do trabalho no Sistema Único de Assistência Social, essa abordagem requer ampliar a produção de pesquisas temáticas. Este artigo explana inicialmente a análise das mudanças na esfera produtiva e da nova configuração do Estado brasileiro na prestação dos serviços sociais. Em seguida, situa-se a intersectorialidade e a Assistência Social enquanto proposta de gestão na política social. E finalmente, analisa-se a intersectorialidade enquanto processo prático no trabalho no SUAS em Fortaleza-Ceará, para o acesso aos direitos sociais.

Palavras-chave

Estado; Política de Assistência Social; Sistema Único de Assistência Social; Intersectorialidade; Direitos sociais.

State and Social Rights: the Intersectoral and the consolidation of the Work on the Social Assistance Policy

Abstract

Intersectoriality is a subject little understood in the agenda of Brazilian social policies. In the case of Social Welfare Policy and the work of consolidation in the Unified Social Assistance, this approach requires expand production of thematic research. This article first explains the analysis of changes in the productive sphere and the new configuration of the Brazilian state in the provision of social services. Then lies intersectoral and social assistance as a proposal for management in social policy. Finally, it analyzes the intersectionality as a practical process at work in SUAS in Fortaleza, Ceará, for access to social rights.

Keywords

State; Social Welfare Policy; Unified Social Assistance; Intersectionality; Social rights

Introdução – Mundo do Trabalho, Estado e Políticas Sociais

As mudanças impostas pelo capital à esfera produtiva e os ajustes neoliberais reconfiguram o mundo do trabalho e a relação entre o Estado e as Políticas Sociais, desde o final do século XX. Neste contexto, os processos de trabalho e os sujeitos são afetados, assim como o Estado, que demanda novos formatos de gestão em redes nas políticas sociais. Este fenômeno resulta de duas mudanças políticas nas sociedades latino-americanas e consequentemente no Brasil: a descentralização e a democratização política (TEIXEIRA, 2002). Entendemos que a Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) são expressões dessa reconfiguração na ação estatal. A questão é compreender como isso ocorre, e que consequências podem ser identificadas nessa ação.

O contexto de reestruturação produtiva, iniciado em 1970 nos países centrais, em resposta à crise do fordismo como padrão de desenvolvimento capitalista, e a globalização, são movimentos estruturais no plano da produção e do trabalho, que realizam transformações indispensáveis a esta fase histórica do capitalismo.

Dentre os objetivos principais da reestruturação produtiva, destaque-se a redução de custos, a produtividade e a competitividade, com foco na flexibilização do trabalho em suas mais variadas formas, para servir como base de sustentação e ajuste às novas exigências do mercado. A obtenção destes resultados requer a neutralização dos conflitos capital/trabalho através de um discurso patronal de negociação e parceria com os trabalhadores, da valorização/motivação do trabalho e das políticas de qualificação e treinamento em nome da Qualidade Total. Porém, a busca dessa hegemonia também se combina a uma gestão despótica, que impõe a ameaça e a prática do desemprego e da terceirização, fatores estes que indicam uma crescente precarização do trabalho (DRUCK, 1996).

Os objetivos da reestruturação produtiva incidem, portanto, sobre o Estado e as políticas sociais, os quais tiveram seus formatos e o alcance de sua intervenção reconfigurados. Dessa forma, o Estado enfrenta mais do que uma crise fiscal, que segundo Costa (2006, p. 139):

[...] decorre, em larga medida, da sua incapacidade de regular a vida social diante da emergência de novas tecnologias e, consequentemente, de uma nova organização produtiva e de um novo padrão de acumulação. Nesse raciocínio, foi o mercado livre que se tornou disfuncional à sociedade pós-industrial, pois não é mais capaz de gerar empregos e financiar o welfare state, inaugurando aquilo que

Pierre Rosanvallon e Jean-Paul Fitoussi chamam de nova era das desigualdades. Trata-se de uma crise de largo espectro, que põe em causa as relações entre economia e sociedade (crise do trabalho), que desfigura as instituições encarregadas de promover a solidariedade social (crise do welfare state) e que esvazia a cidadania e as identidades individuais e coletivas (crise da democracia).

Minhoto e Martins (2001) explicam que em resposta a esse processo, o Estado se reorganiza para efetivar um elenco de prioridades que lidem com o retrocesso financeiro e fiscal dos países capitalistas. Para isto, reduz a eficácia e a eficiência de sua ação estatal através do desmonte nos sistemas de proteção social, do abandono de posturas protecionistas e da institucionalização de processos de flexibilização no trabalho. Esta manobra favorece a expansão da globalização com políticas macroeconômicas monetaristas, para financeirizar a economia e esvaziar os investimentos na produção de bens e recursos que formam o fundo público.

Neste mundo globalizado, as questões anteriormente resolvidas na esfera dos Estados nacionais, agora atingem uma escala planetária, ou seja, existem tantos estilos de vida e visões de mundo, que os Estados já não conseguem atender as demandas a eles impostas, com os mesmos níveis de eficácia e eficiência com os quais suas questões eram tradicionalmente solucionadas³, caracterizando a chamada crise do Estado (HABERMAS, 2004).

As refrações desta crise incidem sobre as políticas sociais com condicionamentos de regulação econômica, social e política, onde são apresentadas as demandas da sociedade e também é estabelecido o âmbito das responsabilidades no provimento destas necessidades de reprodução social. Importa lembrar ainda que as demandas por proteção social pressupõem que o cidadão esteja engajado no processo produtivo e no modo de reprodução da sociedade:

Os indivíduos considerados improdutivos para o capital inserem suas necessidades no âmbito da proteção social. A lógica da sociedade do capital é antagônica à proteção social, por considerá-la expressão de dependência, e atribui às suas ações o contorno de manifestação de tutela e assistencialismo, em contraponto à liberdade e autonomia que, pelos valores da sociedade do capital, devem ser exercidas pelo “indivíduo” estimulando sua competição e desafio empreendedor. Nesse ambiente, a proteção social é estigmatizada no conjunto da ação estatal e, por consequência, esse estigma se espalha àqueles que usam de suas

atenções e, até mesmo, a quem nela trabalha e os demandatários de proteção social são nominados por inválidos, uma vez que, para o capital não são contáveis e seu autossustento não é mantido pelo salário advindo da ocupação, emprego ou trabalho (SPOSATI, 2013, p. 656).

É preciso relacionar as políticas sociais e sua funcionalidade estratégica ao sistema do capital que obtiveram uma expansão no pós Segunda Guerra. Observa-se uma operação do fundo público⁴ na redistribuição da riqueza produzida, sob a forma de serviços e benefícios, até a instauração de novas bases na relação entre o Estado e a sociedade civil, ao final do século XX e início do século XXI. Behring indica alguns pontos sobre esta reflexão para compreender o campo das políticas sociais neste cenário:

As políticas sociais são concessões/conquistas mais ou menos elásticas, a depender da correlação de forças na luta política entre os interesses das classes sociais e seus segmentos envolvidos na questão. No período de expansão, a margem de negociação se amplia; na recessão, ela se restringe. Portanto, os ciclos econômicos, que não se definem por qualquer movimento natural da economia, mas pela interação de um conjunto de decisões ético-políticas e econômicas de homens (reais) que balizam as possibilidades e limites da política social (BEHRING, 2009, p. 315-316).

Um resultado deste reordenamento do Estado e das políticas sociais implementado pelo modelo neoliberal de gestão ocorre paralelo à reposição dos lucros da acumulação, e as desigualdades social e econômica, que se acentuam ampliando as refrações da “questão social”⁵, que se projeta no cenário atual e passa a ser trabalhada na esfera estatal sob a concepção liberal, que Iamamoto denomina como ‘sociedade do risco’, onde o risco não é resultado das crises do capitalismo, porque este último no máximo apresenta contradições naturais e impasses próprios do seu desenvolvimento. A ‘sociedade do risco’ é consequência da financeirização e do livre mercado na globalização, que levados aos extremos acabariam com qualquer tipo de controle.

A crise do capital é fetichizada como meros riscos inerentes ao sucesso do capital, passíveis de serem administrados. Daí a proteção social passa a ser tratada como “gestão do risco”. Como a dinâmica da sociedade de risco ocorre mais além de po-

sições e classes, a análise prescinde de diferenças de classe e iguala artificialmente a todos diante do risco. Os pobres, os mais vulneráveis, reclamariam apoio para manejar os riscos com que se defrontam. E assim, emerge uma nova maneira de encarar a política de proteção social como: estratégia de manejo ou administração de risco. A proteção envolve estratégias voltadas à “redução de riscos”, à “atenuação de riscos”, ao “enfrentamento dos riscos”; o “manejo dos riscos” e incorpora as questões de vulnerabilidade no debate sobre a pobreza. Uma dupla dimensão no alívio da pobreza extrema afirma-se na “sociedade de risco”: a criação de redes de segurança social para a proteção da subsistência básica e a promoção de aceitação do risco. (IAMAMOTO, 2013, pp. 338-339).

É nesta perspectiva de intervenção que as políticas públicas na atualidade administram o risco social dos diversos segmentos sociais em situação de vulnerabilidade. Os riscos sociais possuem um caráter político, ensejando medidas de enfrentamento que se expressam em projetos para a sociedade. Assim, as pessoas ou grupos categorizados no modelo citado têm sua condição de classe social suprimida, o que contribui para a invisibilidade dos efeitos das crises do capital, e também significa responsabilizar unicamente os indivíduos por não evoluírem com o sistema. Sobre esta questão, Murillo (2007, p. 64) infere que:

O novo pacto social passa a considerar que certo grau de desigualdade é inevitável em toda sociedade, pois ele é um incentivo ao trabalho. A desigualdade é definida como inevitável parte da condição humana, pois [segundo o Banco Mundial] “a maioria das pessoas estaria de acordo com que uma sociedade necessita certo nível de desigualdade para proporcionar inventivos ao trabalho e ao investimento”.

Neste contexto, onde incidem a crise política e econômica, a descentralização significa em um primeiro momento transferir poder e funções administrativas como sinônimo de democratização política do poder, despontando nos países latino-americanos da periferia capitalista sob esta expectativa, contanto não seria aplicada com tal uniformidade, pois seu conceito varia enfaticamente conforme a concepção do papel do Estado adotada (JUNQUEIRA; INOJOSA; KOMATSU, 1997).

Segundo Rocha (2006), os possíveis benefícios da descentralização foram pauta dos setores políticos da direita, em especial os neoliberais, que relacionavam a descentralização a uma maior eficiência e eficácia na ação pública. No

Brasil, a proposta representou para os segmentos políticos, inclusive de esquerda, um caminho para democratizar politicamente o país, com incentivo à participação da sociedade civil nos processos decisórios de uma forma institucionalizada, como se instituiu na Constituição Brasileira de 1988.

Importa destacar que, mesmo com a soberania estatal enfraquecida pelo contexto neoliberal desenhado na América latina, o Estado ainda é um agente de intervenção estratégico na economia e na sociedade, ou seja, embora com seu foco de intervenção redirecionado para o crescimento da globalização, ele passa a reconfigurar sua atuação, conjugando-a com a sociedade civil, e para isso evoca a concepção de trabalhar as políticas sociais em redes, com parcerias construídas nos níveis municipal, estadual e federal.

Nesse formato, o atendimento setorizado nas políticas sociais ficaria subsumido e invalidado como formato de gestão. Abrem-se novos espaços para a participação da sociedade nas esferas decisórias, e isto implica em uma maior horizontalidade nas relações entre a sociedade e o Estado. A Política de Assistência Social operacionalizada através dos trabalhadores/as nos espaços ocupacionais do Sistema Único de Assistência Social - SUAS vivencia esse contexto e suas inflexões na atualidade.

A intersetorialidade e a Assistência Social: caminhos e descaminhos de uma proposta de gestão na política social

Compreender a gestão da Política de Assistência Social na atualidade pressupõe entendermos que a descentralização é a categoria precursora da interseccionalidade, pois sua função de delegar poderes nos níveis de gestão também se constitui como estratégia de gestão integrada no atendimento das refrações da questão social. Neste caso, cabe ao Estado operacionalizar o desenvolvimento de ações intersetoriais no âmbito da gestão das políticas sociais.

Na ciência moderna, a compartimentalização e a divisão de especialidades se tornaram elementos fundamentais para buscar o conhecimento. Isto é evidenciado pela configuração das disciplinas e modelos da Administração Pública, organizados para funcionar setorialmente. Porém, os novos desafios da realidade estão demonstrando a impossibilidade de se atender às demandas da população dentro dos muros fechados das políticas setoriais (GONÇALVES; GUARÁ, 2010).

A confluência entre a diversidade de demandas na sociedade contemporânea e a inviabilidade no trabalho isolado por áreas sinalizam a necessidade de rever este atendimento fragmentado e setorizado das demandas sociais, que não res-

ponde à complexidade do real. O trabalho de redes intersetoriais se configura como uma nova abordagem para as demandas da população, baseada na troca de saberes e de práticas entre os atores públicos ou entes governamentais envolvidos.

A incorporação da intersetorialidade na implementação de políticas setoriais se tornou uma exigência, na medida em que não se atingiam os níveis de eficácia e eficiência esperados para atender as demandas da população. Dessa forma, a intersetorialidade obteve validade nas políticas setoriais, visando a sua efetividade por meio da articulação de saberes técnicos, “já que os especialistas em determinada área passaram a integrar agendas coletivas e a compartilhar objetivos comuns” (NASCIMENTO, 2010, p. 96).

Inojosa (2001, p. 105) afirma que a intersetorialidade pode ser entendida como uma “articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas”. A concepção de intersetorialidade é vinculada ao conceito de rede, e nela os saberes são compartilhados e articulados, e não sobrepostos por hierarquia.

Essa nova lógica de gestão pública busca superar a fragmentação das políticas ao compreender o indivíduo como um todo. Porém, o processo de construção da intersetorialidade não pode ser entendido apenas do ponto de vista operacional, pois as instituições apresentam relações de poder e grupos de interesses, e o processo em si implica em mudanças na cultura organizacional das políticas sociais e nas práticas de seus agentes públicos (JUNQUEIRA, 2000).

De forma geral, podemos inferir que a intersetorialidade detém como processo a capacidade de ampliar o alcance das políticas sociais através da complementaridade de ações entre os atores envolvidos. Este é o horizonte que se espera alcançar em relação à Política de Assistência Social, a qual em sua lógica de concepção e formação como política setorial necessita superar o legado histórico de fragmentação dos atendimentos e esvaziamento do seu significado enquanto direito social.

Integrante da tríade de políticas de seguridade social brasileira, a Política de Assistência Social vem se destacando em sua função protetiva, através de sua configuração com as proteções básica e especial, esta última escalonada em dois níveis (média complexidade e alta complexidade) e também na vigilância socioassistencial. É válido pontuar que a intersetorialidade é um dos princípios organizativos das ações na Política de Assistência Social⁶.

Nesta configuração, ao introduzir a intersetorialidade como um eixo estruturante, a Política de Assistência Social se depara com formatos de trabalho histo-

ricamente setoriais, derivados do modelo cartesiano de intervenção estatal, e da cultura política marcada por ações clientelistas, paternalistas e assistencialistas. Este quadro impõe ao SUAS o enfrentamento de uma série de barreiras que dificultam a materialização da intersetorialidade na prática.

De acordo com Pereira (2004), essa relação da assistência social com as demais políticas públicas demanda uma revisão sobre os elementos que particularizam essa política pública, e o desafio que ela tem de concretizar os direitos de cidadania, em um período em que a ordem capitalista vigente é contrária a esse processo, ou seja, a assistência social precisa ser analisada considerando sua histórica vinculação com a pobreza absoluta, uma noção imposta pelas classes dominantes. É preciso avaliar também sua inserção no atual contexto capitalista neoliberal, que trata a assistência social como uma medida residual, emergencial, paliativa e desconectada das demais políticas públicas.

Sabemos que o cenário brasileiro é um espaço que congrega diversidades e adversidades desde a sua formação até a atualidade. Assim, o lugar ocupado pela Política de Assistência Social no atual contexto neodesenvolvimentista brasileiro⁷ reflete para além da base legal que ancora os princípios e diretrizes desta política setorial, a centralidade a ela delegada na proteção social brasileira, onde a preeminência de programas de transferência de renda, em detrimento da ampliação dos serviços socioassistenciais, compromete uma integração do SUAS, para que este último garanta o acesso aos direitos socioassistenciais a todos aqueles que deles necessitarem, para além da condição da pobreza extrema.

Segundo Bronzo e Veiga (2007), a gestão de um arranjo intersetorial gira em torno dos seguintes desafios: no campo da decisão política, requer dos gestores da política pública a capacidade de redirecionar a ação pública local por meio de acordos políticos e da construção de pactos e consensos entre os atores envolvidos, considerando os interesses em jogo. No que se refere aos arranjos institucionais, é preciso avaliar a necessidade de criar uma estrutura e instrumentos de gestão necessários para a viabilização da nova realidade de gestão. E na esfera dos processos de trabalho, são necessárias alterações na lógica de operação das ações que devem ser efetuadas, para destacar a importância do trabalho dos técnicos responsáveis pela operacionalização da ação intersetorial.

Bronzo e Veiga (2007) apontam ainda que a intersetorialidade está em uma perspectiva muito mais ampla do que um conjunto de relações entre as políticas sociais, ela envolve o planejamento coletivo com alterações na dinâmica dos processos e no conteúdo das políticas. Uma dessas mudanças é compreender os pro-

blemas a partir de uma visão interdisciplinar e integral, cujo enfrentamento deve ser articulado, envolvendo as várias políticas públicas. Mas, apesar dos prenúncios de intersetorialidade entre os entes federativos, ou entre as políticas setoriais, os quais estão nos documentos oficiais da política de assistência social, estas referências não são claras e diretas, o que dificulta a sua interpretação por parte dos gestores.

Dessa forma, é grande o desafio para a materialização da intersetorialidade como possibilidade de novo arranjo na gestão da política de assistência social. O que aqui se propõe não é a superação da setorialidade e do conhecimento disciplinar, pelo contrário, é fundamental a valorização do saber de cada política, destacando a importância de cada disciplina, e estes indicativos teóricos favorecem novas reflexões, quando comparados ao trabalho desenvolvido nas secretarias e órgãos responsáveis pela Política de Assistência Social.

A Intersetorialidade na Prática do Trabalho no SUAS: reflexões sobre a Política de Assistência Social em Fortaleza-Ceará

As reflexões ora apresentadas são resultado de uma pesquisa qualitativa realizada em dezembro de 2014 sobre o trabalho dos assistentes sociais no SUAS em Fortaleza-Ceará. A intersetorialidade foi um dos pontos em destaque neste trabalho, por ser uma perspectiva de fortalecimento das ações, programas e projetos nos territórios, e principalmente na capital cearense, mas também por evidenciar os entraves enfrentados pelas equipes de profissionais nos serviços de proteção social básica e especial no alcance dos objetivos da Política de Assistência Social.

O trabalho com o SUAS em Fortaleza tem como referência institucional a Secretaria Municipal de Trabalho, Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Setra). A secretaria tem como missão assegurar à população a assistência social integral, a segurança alimentar e nutricional, a segurança de renda e participação na vida produtiva, contribuindo para o desenvolvimento da autonomia cultural, social, política e econômica e viabilizando o pleno exercício da cidadania⁸ aos usuários da Política de Assistência Social. Para efetivar este trabalho, a Setra está configurada através de uma Coordenadoria de Gestão Integrada da Assistência Social (COIAS), que possui quatro eixos estruturantes: a Célula de Gestão e fortalecimento do SUAS, a Célula de Proteção Social Básica, a Célula de Gestão de Benefícios, e a Célula de Proteção Social Especial.

A Gestão do Sistema Único de Assistência Social oferta subsídios às instâncias de decisão da secretaria para planejamento, implantação, estruturação,

execução e fortalecimento do SUAS no Município de Fortaleza, desenvolvidos em quatro linhas: a Vigilância Socioassistencial, a Gestão do Trabalho, a Rede Privada e o Cadastro Único.

A Célula de Proteção Social Básica que se desenvolve através dos CRAS, e seus serviços, envolvem o Serviço de Proteção e Atendimento integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), os Benefícios Eventuais e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Existe ainda uma célula de gestão para os benefícios eventuais com uma equipe específica para trabalhar os eixos de proteção básica e especial, no sentido de monitorar, qualificar os profissionais e repassar dados à gestão do SUAS, ou seja, os benefícios eventuais e o BPC são solicitados pela população usuária e repassados nos CRAS e Creas, mas a gestão de toda a informação e andamento dos processos é monitorada pela Célula de Benefícios.

A Célula de Proteção Social Especial organiza seus serviços⁹ em Média Complexidade e Alta Complexidade, além dos convênios com entidades que prestam serviços socioassistenciais, complementando as ações de Proteção Básica e Especial.

No ano de 2015, as ações do SUAS, sob gestão da Setra, são desenvolvidas em 38 equipamentos de rede direta, compostos por 26 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), 07 Centros de Referência Especializados da Assistência Social (Creas), 02 Centros Pop e 03 unidades de acolhimento institucional na Alta Complexidade. Toda esta estrutura demanda um quantitativo de recursos humanos composto por um quadro funcional com 754 profissionais distribuídos, entre 08 cargos comissionados, 26 servidores efetivos, 381 empregados terceirizados e 342 servidores temporários contratados após processo seletivo pelo período máximo de dois anos. Este último quantitativo de profissionais atua na rede direta, à qual nos referimos anteriormente.

Observa-se ainda que, historicamente, a forma de contratação de profissionais nas gestões do Município de Fortaleza ocorre via terceirizações, cargos comissionados, e atualmente, também no formato de seleções simplificadas, uma sistemática contrária à orientação da Norma Operacional Básica dos Recursos Humanos (NOB-RH), sobre a realização de concursos públicos para ingresso na Política de Assistência.

Devido à adoção destes formatos de ingresso para profissionais na secretaria, inferimos que os vínculos temporários e precários de trabalho aumentam a rotatividade nas equipes dos serviços, com prejuízos à execução da política, pois estes trabalhadores em exercício no SUAS em Fortaleza têm o desafio de afirmar e expandir

a assistência social como um direito, em um contexto de metrópole permeado por contradições e desigualdades de origem neoliberal, que expressam a questão social e marcam a Política de Assistência Social e àqueles/as que a operam.

O SUAS tem como principais pressupostos a territorialidade, a descentralização e a intersetorialidade, e o objetivo é promover a inclusão social ou melhorar a qualidade de vida, resolvendo os problemas concretos que incidem sobre a população de um dado território (MONNERAT e SOUZA, 2011).

Segundo os relatos das profissionais entrevistadas, a intersetorialidade é um processo necessário, não somente para a execução da política social, mas por sua compreensão e alcance nas articulações institucionais. Paralelamente, este mesmo processo de intersetorialidade evidencia as dificuldades na materialização do acesso aos direitos sociais e socioassistenciais, e isto foi identificado pelas profissionais no âmbito institucional e interdisciplinar.

Na esfera institucional existe o reconhecimento das profissionais entrevistadas quanto ao esforço da Setra para desenvolver uma articulação efetiva com as outras políticas sociais, mas, na prática, existem entraves que descaracterizam e fragilizam esse processo, o qual é veiculado prioritariamente por relações pessoais, que substituem a relação institucional, além da pouca compreensão sobre o espaço setorial e o papel de cada política. Estes elementos evidenciam a inabilidade ainda existente no campo das políticas sociais em promover a complementaridade nas ações entre as áreas de atuação.

Outro ponto em destaque foi o desgaste emocional das profissionais ao abordar a questão da intersetorialidade, a qual, segundo elas, não evoluiu devido à pouca compreensão de gestores e profissionais das políticas sociais em relação ao assunto, e também pelo aspecto da pessoalidade, presente nos processos de articulação, ou seja, quando os profissionais são desligados de seus empregos, tudo precisa recomeçar novamente, exceto as demandas dos usuários que esperam, e que por isso se avolumam. Destas questões inferimos que os fatores citados incidem negativamente sobre a qualidade dos serviços prestados na Política de Assistência e na articulação desta com políticas sociais correlatas como a Saúde, Educação e Habitação.

Considerações finais

Na atualidade, a mundialização do capital e a reestruturação produtiva são a tônica para redimensionar o trabalho e a sociabilidade contemporânea, espraçando o agravamento da questão social. Sob essa clivagem, a reconfiguração

do Estado, de acordo com a orientação neoliberal, não se limita a desregular, privatizar e tentar reduzir o seu tamanho. A questão é muito mais complexa e envolve mudanças no padrão de financiamento (fiscal, financeiro e patrimonial) para um formato redimensionado, onde a intervenção e a regulação estatal não desaparecem, mas se fortalecem e encaminham as reformas institucionais necessárias para o Estado e para o mercado, garantindo a funcionalidade na nova etapa do capital (MÉSZÁROS, 2009).

No Brasil, esse processo se intensificou nos anos de 1990, como resultado da integração nacional ao mercado globalizado e sua lógica de acumulação flexível do capital. Nestes moldes, o ajuste estatal, sob a diretriz neoliberal, impactou as políticas sociais, consideradas um campo privilegiado de intervenção, trazendo repercussões para todos nelas envolvidos, sejam profissionais em condições de trabalho precarizados, ou usuários dos serviços sociais, os quais nem sempre conseguem acessar o atendimento, e muito menos entender com clareza a finalidade das políticas sociais.

No caso da Política de Assistência Social, e da implementação do SUAS, estes se inscrevem em dois momentos. O primeiro foi demarcar o espaço de atuação da Assistência Social com objetivos, diretrizes e marcos regulatórios para uma intervenção qualificada. E o segundo foi unificar, padronizar e racionalizar esta política social. O SUAS instaurou ainda a possibilidade de profissionalizar a Assistência Social. Isso não pode ser considerado um avanço menor, em um campo marcado pela cultura da benemerência, e, sobretudo, pelo clientelismo, fisiologismo e primeiro-damismo (CFESS, 2011, p.101).

Porém, há um descompasso na consolidação do SUAS, que não é exclusividade da Assistência Social, mas atinge todas as políticas sociais com um contexto de retração, na medida em que os sistemas de proteção social são implementados, porém não recebem um suporte adequado para funcionarem. Isso é visível pela forma de tratamento dada aos recursos humanos, que são um fundamento do trabalho na Assistência Social.

No contexto de Fortaleza e da Setra, o cotidiano do trabalho das equipes nos serviços do SUAS evidencia a importância da intersetorialidade para a consolidação dos objetivos e diretrizes da Política de Assistência, fortalecendo o acesso aos direitos sociais e socioassistenciais. Assim, os entraves nas relações institucionais e interdisciplinares fragilizam a rede de proteção social nos territórios, na medida em que a intersetorialidade está presente no discurso, mas não se reflete significativamente na prática, onde a troca de conhecimentos e saberes, acrescida

da mediação, poderiam contribuir significativamente para um trabalho em rede intersetorial mais qualitativo, e com menos desperdício de tempo e recursos. Porém, os serviços sociais são prestados sob a lógica do trabalho setorizado, o que prejudica os usuários, que acabam também visualizados de forma fragmentada, assim como suas demandas de atendimento, contribuindo para o enfraquecimento da defesa e do acesso aos direitos dos cidadãos.

Referências

BEHRING, Elaine Rossetti. *Política social no contexto da crise capitalista*. In: Curso de Capacitação em Serviço Social: Direitos Sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.

BOITO JR., Armando; BERINGER, Tatiana. *Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma*. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 21, n. 47, set. 2013.

BRONZO, Carla; VEIGA, Laura da. *Intersectorialidade e políticas de superação da pobreza: desafios para a prática*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 92, p. 5-21, nov. 2007.

CFESS. *O trabalho do/a Assistente Social no SUAS: Seminário Nacional / Conselho Federal de Serviço Social - Gestão Atitude Crítica para Avançar na Luta*. Brasília,, 2011.

COSTA, Frederico Lustosa da. *Condicionantes da reforma do Estado no Brasil*. In: MARTINS, Paulo E. M.; PIERANTI, Octavio P. Estado e Gestão Pública: visões do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006, p. 133 – 158.

DRUCK. Maria da Graça. *Globalização, reestruturação produtiva e movimento sindical*. In: Caderno CRH n° 24/25, jan./dez. 1996, p. 21-40.

GONÇALVES, Antônio Sérgio; GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. *Redes de proteção social na comunidade*. In: GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Redes de proteção social. São Paulo: Associação Fazendo História; NECA, 2010.

HABERMAS, Jurgen. *A inclusão do outro: estudos da teoria política*. Tradução George Sperber, Paulo Astor Soethe, Milton Camargo Mota. São Paulo: Loyola, 2. ed., 2004.

IAMAMOTO, Marilda. *O Brasil das desigualdades: “questão social”, trabalho e relações sociais*. Revista SER Social, Brasília, v. 15, n.33, p. 261-384, jul/dez 2013.

INOJOSA, Rosie Marie. *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento com intersetorialidade*. Cadernos FUNDAP, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2010.

_____. *Intersectorialidade, transectorialidade e redes sociais na saúde*. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro, p. 35-45, nov/dez 2000. Disponível em: http://www.ebape.fgv.br/academico/asp/dsp_rap_artigos.asp?cd_edi=7. Acesso em: 07 maio 2010.

_____; KOMATSU, Suely. *Descentralização e intersectorialidade na gestão pública: a experiência de Fortaleza*. In: CONCURSO DE ENSAYOS DEL CLAD, 11. El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones. Caracas, 1997. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan003743.pdf>. Acesso em: 17 ago. 2010.

MÉSZÁROS, Isteván. *A crise estrutural do capital*. São Paulo: Boitempo, 2009.

MINHOTO, Laurindo Dias; MARTINS, Carlos Estevam. *As redes e o desenvolvimento social*. Cadernos Fundap, n. 22, p. 81-101, 2001. Disponível em: www.abdl.org.br/287/as-redes-e-o-desenvolvimento-social.pdf. Acesso em: 10 mai. 2015.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SOUZA, Rosimary Gonçalves de. *Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil*. Revista Katálysis, Florianópolis, v. 14, n. 1, jun. 2011.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. *A (contra)reforma do Estado no regime de acumulação flexível (pós-1973)*. In: MONTAÑO, C.; DURIGUETTO, M. L. Estado, classe social e movimento social. São Paulo: Cortez, 2011. p. 180-220.

MURILLO, Susana. *Produção de Pobreza e Construção da Subjetividade*. In: CIMADAMORE, Alberto D.; CATTANI, Antonio David. Produção de Pobreza e Desigualdade na América Latina. Porto Alegre: Tomo Editorial/CLACSO, 2007. P. 39-78.

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

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *O capitalismo contemporâneo*. In: Economia política: uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2006. p. 211-240.

PEREIRA, Potyara Pereira. *Como conjugar especificidade e intersetorialidade na concepção e implementação da política de assistência social*. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, Cortez, n. 77, p. 54-62, mar. 2004.

_____. *Mudanças estruturais, política social e papel da família: crítica ao pluralismo de bem-estar social*. In: SALES, M. A.; MATOS, M. C. de; LEAL, M. C. (Org.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010. p. 25-42.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. *Os dilemas da democracia participativa no Brasil: reflexões a partir de duas experiências*. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2006, set. p. 1-27.

_____. *Proteção social e seguridade social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social*. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n°116. Dezembro, 2013.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. *O desafio da gestão das redes de políticas*. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 7, Lisboa, Portugal, p. 1-24, out. 2002. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/CLAD/clad0043204.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2012.

Notas

- 1 Doutora em Educação pela Universidade de São Paulo. Pós-Doutora em Educação pela J. W. Goethe Universität Frankfurt, Alemanha. Professora do Programa de Pós-Graduação em Educação e do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará. Pesquisadora CNPq. E-Mail: rejane.bezerra@uece.br
- 2 Mestre em Serviço Social pelo Mestrado Acadêmico em Serviço Social, Trabalho e Questão Social (MASS) da Universidade Estadual do Ceará (UECE). Pesquisadora FUNCAP. Professora do Curso de Graduação em Serviço Social da Faculdade Terra Nordeste – FATENE. E-Mail: mgrmendes@yahoo.com.br
- 3 Os princípios do keynesianismo que fundaram o Estado Intervencionista e os padrões fordistas de produção entraram em crise, na medida em que o capital financeiro gerou a necessidade de um novo modelo de regulação estatal que permitisse a acumulação nos territórios nacionais (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011).
- 4 Nos países capitalistas desenvolvidos e também no Brasil, no segundo pós-guerra, privilegiou-se a redistribuição da renda gerada por meio dos fundos públicos, com tributação sobre os mais ricos e transferências dos recursos dos fundos para os mais pobres. O Estado social tratou de disponibilizar serviços sociais e garantir renda aos pobres, e retirar das forças de mercado o monopólio da expansão econômica e da gestão sobre a força de trabalho (POCHMANN, 2004).

- 5 A expressão “questão social” começa a ser empregada maciçamente a partir da separação positivista, no pensamento conservador, entre o econômico e o social, dissociando as questões tipicamente econômicas das “questões sociais”. Assim, o “social” pode ser visto como “fato social”, como algo natural, a-histórico, desarticulado dos fundamentos econômicos e políticos da sociedade, portanto, dos interesses e conflitos sociais. Se o problema social, ou “questão social” não tem fundamento estrutural, sua solução também não passaria pela transformação do sistema (NETTO, 2001, *apud* MONTAÑO, 2012).
- 6 Embora instituída como um direito social e uma política pública na Constituição Federal de 1988, as disposições legais sobre a mesma só ocorreram a partir de 1993, com a promulgação da Lei 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS, que delimita seu conceito, atuação, público usuário, princípios, diretrizes e objetivos. Todo este arcabouço legal foi organizado com a implementação da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), em 2005, que disciplinou o regime de gestão e a operacionalização da política, a pactuação entre os entes federativos, sob o paradigma da proteção social dos cidadãos e da defesa dos usuários.
- 7 O termo Neodesenvolvimentismo se refere ao programa de crescimento econômico e escolha política adotada para o capitalismo brasileiro nos governos do presidente Lula e Dilma Rousseff. Caracterizava-se pelas políticas de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, com o aumento do poder aquisitivo e do consumo pelas camadas mais pobres; a elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais; a política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais; a política econômica anticíclica para momentos de crise econômica e recentemente, o governo Dilma introduziu mudanças na política de juro e câmbio visando baratear o investimento produtivo e encarecer os produtos importados (BOITO JR. e BERRINGER, 2013, p. 32).
- 8 Fonte: <http://www.fortaleza.ce.gov.br/setra/setra> (acesso em 04 de janeiro de 2015).
- 9 A Proteção Social Especial é executada através dos seguintes Serviços: Média Complexidade: - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos – Paefi; - Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); - Programa de Erradicação do Trabalho Infantil- PETI; - Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua / Serviço Especializado de Abordagem de Rua - Serviço Especializado em Abordagem Social. No âmbito da Alta Complexidade: - Serviço de Acolhimento Institucional para População em Situação de Rua – Casa de Passagem Elisabete de Almeida Lopes, Abrigo Institucional para Famílias e Abrigo Institucional para Homens.
- 10 Dados do Plano Municipal de Assistência Social para o quadriênio de 2014 a 2017.
- 11 Sobre as profissionais entrevistadas, importa destacar que: na Proteção Social Básica, tivemos três profissionais de CRAS; na Proteção Social Especial de Média Complexidade, foram três profissionais de CREAS e um profissional dos Centros POP, na Alta Complexidade, um assistente social das Unidades de acolhimento institucional e duas assistentes sociais com experiência nas equipes de gestão na sede do órgão.

Artigo recebido em junho de 2015 e aceito para publicação em julho de 2015.