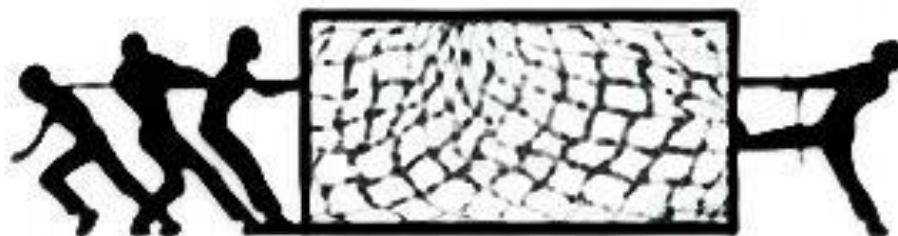


UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

ISADORA SERRANO VITORIANO

**CONTRADIÇÕES DO TRABALHO EM REDE NA POLÍTICA
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:** um estudo da Gerência Regional
de Assistência Social 4 de Recife.



Recife
2013

ISADORA SERRANO VITORIANO

**CONTRADIÇÕES DO TRABALHO EM REDE NA POLÍTICA
DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:** um estudo da Gerência Regional
de Assistência Social 4 de Recife.

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como pré-requisito para obtenção do grau de mestre.

Orientadora: Profa. Dra. Anita Aline Albuquerque Costa.

Recife
2013

V845c Vitoriano, Isadora Serrano

Contradições do trabalho em rede na política de assistência social: um estudo da Gerência Regional de Assistência Social 4 de Recife / Isadora Serrano Vitoriano. - Recife : O Autor, 2012.

158 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Profa. Dra. Anita Aline Albuquerque Costa.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2012.

Inclui referência, anexos e apêndices.

1. Trabalho em rede. 2. Política de assistência social. 3. Estado e sociedade civil. I. Costa, Anita Aline Albuquerque (Orientador). II. Título.

361 CDD (22.ed.)

106)

UFPE (CSA 2013 –

ISADORA SERRANO VITORIANO

CONTRADIÇÕES DO TRABALHO EM REDE NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA

SOCIAL: um estudo da Gerência Regional de Assistência Social 4 de Recife.

Dissertação de mestrado apresentada ao curso de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, como pré-requisito para obtenção do grau de mestre.

Aprovado em: ____ / ____ / ____

COMISSÃO EXAMINADORA

Profa. Dra. Anita Aline Albuquerque Costa

Prof. Dr. Marco Antonio Mondaini de Souza

Profa. Dra. Margarida Maria Silva Santos
Universidade Federal de Alagoas (UFAL)

Profa. Dra. Alexandra Monteiro Mustafá (suplente interna)

Profa Dra. Mirtes Alcoforado (suplente externa)

À Lia Serrano, que me deixou a mais rica
herança: a curiosidade pelo conhecimento
e a estranha mania de ter fé na vida.

AGRADECIMENTOS

Agradecer é uma das melhores partes de um trabalho, primeiro porque a gente sabe que ele está chegando ao fim, depois por poder relembrar todas aquelas pessoas que contribuíram apoiando na realização e também aquelas que participaram ativamente e permitiram que todo esse esforço fizesse sentido. Assim agradeço a todos/as que me ajudaram nesse caminho profissional, acadêmica e afetivamente.

À equipe da GRAS 5, com os/as quais tanto aprendi no meu começo de atuação profissional e com as quais dividi as inquietações desse espaço de trabalho.

À equipe da GRAS 4 que me recebeu e contribuiu decisivamente para a realização desse trabalho.

Às organizações que participaram da pesquisa e àquelas que, apesar do interesse, não puderam participar.

Às amigas de turma do mestrado, em especial aquelas que estiveram mais próximas, dividindo as descobertas e angústias dessa etapa de formação acadêmica.

Às Assistentes Sociais do HC que me apoiaram nas minhas ausências e torceram para que tudo desse certo.

À família e amigas pela ausência e pelos aperreios e estresse, nesses mais de dois anos de construção desse trabalho.

A Pedro, companheiro de todas as horas pela paciência, pelo apoio na elaboração e revisão desse trabalho e pelos incentivos nos momentos de dificuldades.

Às professoras e professores do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da UFPE, em especial, à minha orientadora, por tornar esse trabalho possível.

Por fim, após agradecer a todos, expresso meu desejo de que este trabalho, “um parto dolorido e farto de vida e alegria – trabalho e festa” (GONZAGUINHA, Colheita, 1981), possa ter uma contribuição efetiva para aqueles envolvidos e interessados em imprimir à política de assistência social um direcionamento crítico e efetivá-la como um instrumento de luta pela garantia de direitos da classe trabalhadora.

RESUMO

O estudo ora apresentado se debruçou sobre a implementação da Política de Assistência Social, especificamente em uma das estratégias de gestão – o trabalho em rede. Analisa a articulação entre instituições públicas e privadas que operam ações de assistência social, visando à integralidade das ações, tendo em vista que os problemas que são objetos da política são complexos e interdependentes. Essa ação em rede deve ser territorializada e coordenada pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), no âmbito da proteção social básica. Entendendo que o direito à assistência social é condicionado pela capacidade de integração das ações, tivemos como objetivo mostrar as condições que interferem no trabalho em rede. Para tanto, reconstruímos nosso objeto como algo que é produto e reproduz o contexto atual do capitalismo e como expressão da disputa de hegemonia presente nas relações antagônicas de classe que perpassam o Estado e a sociedade civil. Realizamos uma pesquisa qualitativa, a partir de um estudo de caso numa Gerência Regional de Assistência Social da cidade do Recife, com as seguintes fontes de dados: observação, análise documental, duas entrevistas em grupo: uma com equipe técnica da GRAS/CRASs, e uma com membros da rede. A análise dos dados foi realizada a partir da análise temática com base no referencial teórico, buscando cruzar as diferentes fontes de informação. Observou-se que o entendimento da estratégia de gestão em rede ainda não se constitui como diretriz, faltava integração das organizações, havia ausência de planejamento das ações e comunicação incipiente, questões influenciadas pela precarização da política de assistência social no município. Além do fato de que no processo hegemônico de execução das ações, as organizações trabalhavam em função dos seus próprios objetivos, enquanto que o Estado buscava desresponsabilizar-se. Com isso, o estudo leva a concluir que numa sociedade assentada na desigualdade de classes, o conflito e as dificuldades de integrar as ações sempre encontraram limitações, e a busca pela efetivação do direito à assistência social, dependerá da capacidade de direção e consenso em torno desse interesse que as organizações envolvidas consigam estabelecer.

Palavras-chave: Trabalho em rede, Política de assistência social, Estado e sociedade civil.

ABSTRACT

The present study addressed about the implementation of Social Assistance Policy, specifically in one of the management strategies – the network. This proposal previews the articulation between public and private institutions which operates social assistance actions, in order to achieve the integrality of actions, given that the problems which are objects of policy are complex and interdependent. This network action must be territorialized and coordinated by the Social Assistance Reference, within the basic social protection. Understanding that the right to social assistance is conditioned by the ability to integrate actions, our aim was to show the conditions that interfere with newtwork. To do so, we reconstruct our object as something that is both product and reproducer of the actual capitalist context and as expression of the fight for hegemony in this antagonistic class relations that permeates the State and civil society. We conducted a qualitative research from a case study in the Regional Social Assistance of Recife, with the following data sources: observation, document analysis, two group interviews: one with a crew of GRAS/CRASs, and one with network members. Data analysis was performed from the thematic analysis based on the theoretical framework built, looking to cross the different sources of information. It was observed that the understanding of network management strategy has not yet been constituted as a guideline, due to lacked integration, lack of action planning and communication incipient issues influenced by the Social Assistance Policy instability in the municipality. Besides the fact that in the hegemonic process of implementing actions, organizations working according to their own goals, while the state sought to taking responsibility away. Therefore, this study leads to the conclusion that a society seated in class inequality, conflict and the difficulties of integrating the actions have always encountered limitations and realization of the right to social assistance, depend on the ability of direction and consensus around this concern the organizations involved can establish.

Keywords: Networking, Social Assistance Policy, State and civil society.

LISTA DE FIGURAS, QUADROS E TABELAS

Figuras:

FIGURA 1 - A DISTRIBUIÇÃO DOS CRASS NAS RPAS DE RECIFE	1054
FIGURA 2 - A DISTRIBUIÇÃO DAS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL POR BAIRRO - RPA 4 RECIFE	1098
FIGURA 3 - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL - RPA 4 RECIFE	1110
FIGURA 4 - DISTRIBUIÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DA REDE SOCIOASSISTENCIAL E INTERSETORIAL - RPA 4 RECIFE.....	1221

Quadros:

QUADRO 1 - FATORES QUE DETERMINAM A ESCOLHA DE UM MODELO DE GOVERNANÇA POR PARTE DO GOVERNO	72
QUADRO 2 – ELEMENTOS INSTITUCIONAIS DE UM PADRÃO DE INTERDEPENDÊNCIA EM REDE	876

Tabelas:

TABELA 1 - ORIGEM DOS USUÁRIOS EM 2010	1132
TABELA 2 - ATENDIMENTO SOCIAL.....	1143
TABELA 3 - BENEFICIÁRIOS DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA - RPA 4 RECIFE.....	1154
TABELA 4 - PROGRAMAS SOCIAIS QUE BENEFICIAM OS USUÁRIOS/AS	1176
TABELA 5 - TIPOS DE ENCAMINHAMENTOS.....	1187
TABELA 6 - ORIGEM DA DEMANDA.....	1198

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único de Programas Sociais
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Coordenadoria Regional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
DAS	Diretoria de Administração Setorial
DPSB	Diretoria de Proteção Social Básica
DPSE	Diretoria de Proteção Social Especial
FIF	Ficha de Identificação da Família
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FMI	Fundo Monetário Internacional
GPP	Gerência de Políticas de Promoção
GPJ	Gerência Operacional de Protagonismo Juvenil
GVS	Gerência de Vigilância Social
GRAS	Gerência Regional de Assistência Social
IASC	Instituto de Assistência Social e Cidadania
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MR	Microrregiões
NASF	Núcleo de Apoio a Saúde da Família
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS
OG	Organização Governamental
ONG	Organização não-governamental
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PAIF	Programa de Proteção e Atenção Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família

PCD	Pessoa com deficiência
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
ProJovem	Programa Nacional de Inclusão de Jovens
RPA	Região Político-Administrativa
SAS	Secretaria de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDENE	Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste
SUS	Sistema Único de Saúde
UFPE	Universidade Federal de Pernambuco
USF	Unidade de Saúde da Família
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

Sumário

Introdução.....	14
 CAPÍTULO 1 Globalização e legitimação do Estado mínimo: a experiência brasileira	23
1.1 A contrarreforma do Estado: a redefinição da relação Estado e sociedade civil e a nova lógica de intervenção no social	23
1.2 O processo de descentralização e os novos mecanismos de participação popular	39
1.3 A articulação público-privado nas políticas sociais: as bases para a estratégia de gestão em rede	50
 CAPÍTULO 2 Gestão de redes: elementos para análise na política de assistência social.....	57
2.1 O conceito de rede e sua apropriação pelas ciências sociais.....	57
2.2 Redes de políticas públicas: uma estratégia de gestão para a assistência social	62
2.2.1 Redes de políticas públicas: as bases do debate	62
2.2.2 A estratégia de gestão em rede no SUAS	74
2.3 O desafio do trabalho em rede das políticas e programas sociais: elementos para a materialização na assistência social	83
2.3.1 A operacionalização da gestão de redes	83
2.3.2 Para além da interdependência em rede: elementos para um debate crítico	90
 CAPÍTULO 3 O desafio do trabalho em rede na proteção social básica da assistência social: um estudo da Gerência Regional de Assistência Social 4 de Recife.	103

3.1 O contexto de referência: a Gerência Regional de Assistência Social 4 em Recife	103
3.2 A rede em ação: as incongruências do processo.....	124
3.3 A difícil mobilização da rede	134
Considerações finais	142
Referências.....	147
Anexos	153
Anexo 1.....	154
Anexo 2.....	155
Apêndices	156
Apêndice 1	157
Apêndice 2	158
Apêndice 3	159

Introdução

O interesse em desenvolver este trabalho surgiu das inquietações vivenciadas no cotidiano profissional como Assistente Social em um dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) da cidade do Recife. Percebemos que contrariamente aos recentes avanços da política de assistência social, em termos de regulação através de leis e decretos, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a prática profissional é ainda marcada por ações emergenciais, pontuais e de baixo impacto na vida da população atendida.

A assistência social tem assumido um papel central no campo das políticas sociais no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo e compreender as contradições desse contexto e como esta tem respondido às demandas que a ela são postas é requisito para uma leitura crítica da realidade. Com a implantação do SUAS, novas referências conceituais e estratégias de gestão foram definidas para a política de assistência social. A partir da nossa experiência, identificamos certo desconhecimento ou pouco aprofundamento sobre muitas dessas inovações, que determinam a forma de intervenção dos profissionais.

Uma dessas questões era o trabalho em rede, estratégia de gestão da rede socioassistencial e intersetorial, que deve ser coordenada pelo CRAS. Essa estratégia é emblemática desse processo de inovações dos instrumentos, na medida em que o SUAS define como princípios organizativos a descentralização, a intersetorialidade, a rede territorializada etc., e uma relação entre Estado e sociedade civil em que as organizações que compõem a rede são chamadas a participar da execução e provimento de serviços sociais.

Essa proposta de trabalho trazida pelo SUAS não se refere apenas a uma rede de serviços, ou seja, apenas a um conjunto de instituições públicas e/ou privadas que realizam cada uma seu trabalho num mesmo campo de ação. Ela significa um conjunto de instituições públicas e privadas que operam ações de assistência social num determinado território em que o CRAS se localiza, as quais devem articular-se, ter objetivos comuns, visando à integralidade das ações.

Nesse sentido, uma das ações que estava presente no nosso cotidiano profissional era a articulação da rede que, até então, era compreendida apenas como atividades de reuniões mensais com as instituições e ações comunitárias anuais. Essas atividades foram marcadas por uma grande participação das

instituições e da população em alguns momentos e em outros por baixa participação, que muitas vezes impossibilitava a realização das atividades. Além disso, chamava a atenção o caráter político dessas atividades, que reuniam organizações governamentais e da sociedade civil.

Alguns questionamentos surgiram inicialmente: o que era rede? O que era o trabalho em rede? O que essa estratégia de gestão significava para a garantia do direito à assistência social? Por que há uma rotatividade significativa na participação? No sentido de pensar como essas ações poderiam contribuir para garantia do direito socioassistencial à população atendida pelo CRAS, esses questionamentos nos motivaram a pesquisar sobre o trabalho em rede.

O que percebíamos era que se atribuía a essa estratégia de gestão um potencial de maior eficiência e eficácia das ações. Com o entendimento de que os problemas que são objeto da política são complexos, interligados e interdependentes e devem ser enfrentados com base no território, este novo sistema define como necessário a constituição de uma rede que agregue os esforços de ação do Estado e da sociedade civil. A ação em rede é colocada na PNAS (2004) como forma de organização imperativa no sentido de superar superposições e paralelismo das ações, com o intuito de integrar ações e multiplicar seus efeitos e chances de sucesso.

A realidade que vivenciávamos já demonstrava que essa ação não vinha funcionando como proposto. Assim, definimos como objetivo do estudo mostrar os determinantes presentes no desenvolvimento do trabalho em rede realizado no município de Recife. Para nós, a experiência da rede socioassistencial e intersetorial da assistência social necessitava ser investigada a fundo, tendo em vista todo o potencial que se coloca sobre esta. Precisava-se ir além da compreensão e das ações que foram ou não adotadas para implementar a estratégia de gestão em rede, porém também analisar a emergência das redes enquanto proposta mais viável para gestão da assistência social no contexto do capitalismo tardio.

A partir da discussão de redes podemos identificar que, ao tratar dessa estratégia de gestão nas políticas públicas, se apresenta uma série de justificativas para a sua emergência que se baseia numa determinada interpretação das transformações sociopolíticas e econômicas, decorrentes do processo de reestruturação do capitalismo. Nesse sentido, tem-se como referência o processo de globalização da economia, a decorrente transformação do Estado e a sua crise fiscal

e o processo de democratização da sociedade, os quais requeriam novos instrumentos e metodologias de ação. Resgatamos no *capítulo 1* os determinantes sócio-históricos que forneceram as bases para a emergência da rede como uma estratégia de gestão.

Essas transformações expressaram o esgotamento do modelo de acumulação fordista/keynesiano, expresso na queda tendencial da taxa de lucro, que passa a ser substituído pelo modelo de acumulação flexível/Estado neoliberal. As ideias neoliberais propunham um novo modelo de Estado principalmente no que se refere à sua política econômica e social. No Brasil, essas transformações começaram a tomar forma em meados dos anos 80 e início dos anos 90. De acordo com Behring (2008), diante desta interpretação, opera-se uma contrarreforma do Estado, uma estratégia político-ideológica adotada para a busca de consenso e legitimidade do projeto neoliberal em curso.

O processo de contrarreforma, ao invés de ser posto como crise e necessidade de retomada da expansão da acumulação capitalista, é interpretado como uma crise que se situa no âmbito do Estado, para o qual se impunha a necessidade de reconstruí-lo a fim de modernizá-lo, assumindo um novo modelo, reduzindo a prestação direta de serviços e mantendo-se como regulador e provedor de serviços essenciais. Para conseguir o consenso em torno do projeto neoliberal, os intelectuais da contrarreforma se apropriaram de diversas bandeiras de luta da classe trabalhadora como: democracia, descentralização e participação da sociedade civil.

Essas medidas reformistas têm submetido às políticas sociais à focalização, privatização e descentralização da gestão chamando a sociedade à participação, porém não na definição dos rumos da política, mas na execução dos serviços sociais. E assim, tendo em vista que a política social passa a ser constituída na sua execução por uma multiplicidade de atores, as intervenções em rede proporcionariam maior racionalidade e efetividade às ações do Estado, potencializando os recursos existentes na comunidade, elemento essencial diante da crise fiscal.

Porém, o que de fato representa esse trabalho em rede e quais os elementos que definem essa estratégia de gestão para as políticas sociais e dentre essas para a Assistência Social? Nessa perspectiva, buscou-se no *capítulo 2*, um aprofundamento sobre o debate das redes nas ciências sociais e em específico na

política social como uma estratégia de gestão. O que se pode perceber é que a discussão de redes é apropriada pelas ciências sociais para o estudo da sociedade, com base no entendimento de que a estrutura da sociedade é formada por redes que conectam pessoas, empresas, mercados etc., focalizando na relação indivíduo/sociedade ou ator/estrutura.

O conceito de rede é objeto de estudo de diversas correntes das ciências sociais, utilizado desde a análise das relações estabelecidas para a formação de capital social, até o seu entendimento como forma de organização dos movimentos sociais. Apesar de não ser um campo de estudo novo, uma maior difusão do debate de redes se deu recentemente amparada nos processos de globalização e do desenvolvimento das tecnologias da informação. Uma das disciplinas que passa a se utilizar do conceito de redes é a da política pública, em que uma das interpretações é a rede como uma forma de governança ou uma estratégia de gestão.

O que se percebe é que a estratégia de gestão em rede seria um novo modelo de gestão que pode dar respostas eficientes e eficazes, tendo em vista a escassez de recursos e complexificação dos problemas sociais, de forma mais descentralizada, horizontalizada e flexível. Como afirma Teixeira (2008, p. 35) “as redes de políticas são uma tentativa de criar novas formas de coordenação capazes de atender as necessidades e características do contexto atual”.

O trabalho em rede se caracteriza, então, pela ausência de um centro, ou seja, as relações estabelecidas são horizontais, com múltiplas alianças, contrapondo-se aos modelos tradicionais de gestão pública hierárquica, o que poderia propiciar relações mais democráticas e mais flexíveis orientadas para a ação. Para a operacionalização desse trabalho em rede, seria necessário o estabelecimento de alguns elementos como a definição de um tema, a construção de uma visão comum da rede, um diagnóstico das necessidades; os quais seriam o ponto de partida para definição de propósitos, das bandeiras, objetivos e linhas de ação.

Como esse é o direcionamento que se evidencia para a Assistência Social, abordamos, então, o que dispõe o Sistema Único de Assistência Social sobre a estratégia de gestão em rede. Os diversos documentos oficiais que regulamentam e normatizam o SUAS indicam o trabalho em rede como estratégia garantidora do sistema, o qual consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de

informações e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades de proteção social básica do território.

A rede, que tem uma dimensão socioassistencial e intersetorial formada por organizações não-governamentais (ONGs), organizações governamentais (OGs) e segmentos empresariais, deve ser articulada, no nível da proteção social básica, através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), que em Recife existe uma diretriz diferenciada, pois além dos CRAS existe a GRAS que coordena a RPA¹.

Observamos que esse princípio organizativo para as políticas sociais prevê a união de esforços, o compartilhamento de objetivos e valores entre organizações da sociedade civil e do Estado. No entanto, este trabalho pretende unir representantes de classes antagônicas que, no nosso entendimento, a partir de uma interpretação de classes sociais, teriam distintos projetos numa sociedade capitalista baseada na exploração e na apropriação desigual da riqueza. Se partirmos então desse entendimento da ótica de classe, será difícil pensar que o trabalho em rede seja simplesmente um espaço de compartilhamento de valores e objetivos, já que estes são em sua essência conflitantes, e por isso um espaço de contradição, de conflito.

Acreditamos que o trabalho em rede, na verdade, representa a expressão de um novo modelo de gestão da política social que busca substituir o padrão desenvolvido nos moldes do Estado de bem-estar social em que as classes atuam em parceria com o Estado e na procura do melhor possível para o bem comum. Com um caráter fortemente ideológico, busca-se canalizar os conflitos através dos mecanismos institucionais, convertidos em negociações dentro do sistema e não mais contra o sistema, despolitizando as desigualdades sociais de classe.

Com esse entendimento, desenvolvemos o estudo com base em dois eixos norteadores: como pode o trabalho em rede ter como fim último alcançar a integralidade das ações se as diferentes organizações presentes representam distintos projetos de sociedade, que não são apenas opiniões divergentes, mas interesses antagônicos próprios das contradições do sistema capitalista? Quais as reais condições do trabalho em rede se efetivar, num contexto de Estado mínimo para as políticas sociais?

¹ Após a realização da coleta de dados da pesquisa já houve uma mudança na organização das ações do município e as Gerências Regionais foram transformadas em mais um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) nos território.

Para analisarmos como se dá o trabalho em rede, buscamos confrontar o que se coloca como discurso e a realidade, isto é, a forma como essa estratégia de gestão tem se desenvolvido concretamente na política de assistência social. No intuito de apreender a totalidade que se insere o trabalho em rede e as mediações que o perpassam, realizamos uma pesquisa qualitativa, a partir de um estudo de caso. Essa estratégia de pesquisa, que tem um caráter exploratório e explicativo, nos permitiu o aprofundamento da realidade através de aproximações sucessivas dos processos históricos que constituem o trabalho em rede, a partir da dialética materialista e as suas categorias.

Realizamos o esforço de compreender o trabalho em rede num processo de contradição que permeia a sociedade civil e o Estado, em que o resultado desse trabalho e as dificuldades existentes dependeriam da síntese desse antagonismo. Ao nos defrontar com a realidade, percebemos que nesta cidade há um estratégias específicas que para o trabalho em rede, que se dá mobilizando a Região Político-Administrativa (RPA), que conta com uma Gerência Regional de Assistência Social (GRAS)², dois CRAS e as diversas organizações governamentais de outras políticas e as não-governamentais.

Assim, definimos como foco de estudo uma das GRAS de Recife, a da RPA 4, que é atualmente composta pelos CRAS Roda de Fogo/Torrões e CRAS Iputinga/Cordeiro. A escolha do caso se deu inicialmente com um levantamento da situação das GRAS de Recife e em quais delas existia uma organização desse trabalho em rede. Consideramos também a existência de infraestrutura própria para o funcionamento dos equipamentos localizados no território, de um mapeamento das organizações que compõem a rede, bem como o interesse em contribuir para o desenvolvimento da pesquisa.

Tendo em vista o referencial construído pela PNAS (2004) e pela NOB/SUAS (2005), o trabalho em rede se materializa nas ações de encaminhamentos, articulações, reuniões, ações conjuntas na comunidade etc., entre as organizações integrantes da rede. Essas ações devem ter como finalidade o atendimento às necessidades do território ao qual se vincula, seja por meio do atendimento aos

² Com base na lei municipal que organiza o espaço urbano do Recife o território da cidade se divide em seis regiões – RPAs – que devem ser consideradas nas formulações das políticas públicas e na gestão dos serviços descentralizados. Nesse sentido, existe nessa cidade seis GRAS, uma em cada RPA, que foram criadas também no intuito de atender aos territórios da região que não estão sendo cobertos pelo atendimento dos CRASs e doze CRASs, dois em cada RPA.

indivíduos, famílias ou ao conjunto da população local. A unidade de análise, objeto deste estudo, foi a rede socioassistencial e intersetorial, considerando que esta é um conjunto de organizações governamentais e não-governamentais que executam programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social no território de abrangência do CRAS.

O planejamento da coleta de dados foi baseado em amplas fontes de dados para podermos apreender as determinações e mediações presentes nesse processo de produção e reprodução do trabalho em rede, as quais foram: levantamento bibliográfico, levantamento documental e de registros (relatórios de avaliação das atividades dos equipamentos, relatórios e avisos de reuniões) de dados primários e secundários, observação (com participação nas reuniões da rede e de outras atividades) e entrevistas com pequenos grupos de discussão (com técnicos que coordenam a rede e com membros que compõe a rede).

Para tanto foi construído um roteiro de coleta de dados, conforme *apêndice 1*, para servir de orientador dos locais e fontes a serem vistas e as informações a serem coletadas. Inicialmente nos utilizamos do levantamento bibliográfico e documental de pesquisas produzidas sobre a assistência social nesta cidade, dos dados que caracterizam o território da GRAS 4 e sobre a coordenação e organização do trabalho em rede. Com a análise preliminar desse material foi possível conhecer a realidade dos equipamentos de assistência social que coordenam a rede e um pouco de como esse trabalho é conduzido. Com isso, surgiu a necessidade de clarificar algumas questões que eram percebidas numa direção diferente ao proposto pelo SUAS.

Realizamos também observações dos encontros da rede da GRAS 4, em duas reuniões da rede – dezembro de 2011 e fevereiro de 2012 – estabelecendo uma articulação institucional para adquirir domínio sobre as ações desenvolvidas e o que se tem procurado desenvolver, além de nos aproximar e conhecer alguns dos representantes das entidades que compõem a rede e poder convidar aqueles mais disponíveis para participar da pesquisa. Para estabelecer uma relação de maior confiança e esclarecer os objetivos e interesses da pesquisa, realizamos uma primeira reunião com os membros da rede, na qual apresentamos a temática do trabalho em rede na política de assistência social, com alguns pontos principais presentes na PNAS, NOB/SUAS e em alguns documentos e guias de orientação do MDS que abordam o assunto.

Além disso, havíamos programado a realização de dois grupos focais, porém foi possível apenas reunir pequenos grupos para discussão e clarificação da realidade. Nesse processo, encontramos muita dificuldade para reunir as pessoas, algumas porque não estavam disponíveis ou dispostas para participar, outras por não conseguirmos contato com o responsável da entidade em autorizar a participação na pesquisa, e também por dificuldade de compatibilizar os horários dos envolvidos. Consideramos que algumas dificuldades já representavam um dado do qual pudemos inferir que essa temática deveria ter pouca relevância para as pessoas e que a adesão à proposta da rede não estava de fato estabelecida para que as pessoas se sentissem à vontade para discutir a temática.

Assim, realizamos a primeira entrevista em grupo (FLICK, 2004) com os coordenadores da GRAS/CRAS e criamos um roteiro conforme *apêndice 2*. A escolha pelo formato em grupo se deu pelo fato de que, mesmo havendo uma pessoa responsável pela gestão, as atribuições de coordenação são divididas com a equipe técnica em que todas as profissionais dos CRASs e GRAS participam, alternadamente, das atividades da rede. Com isso não havia uma informante chave, porém cada uma delas detinha certo conhecimento sobre o processo. Devido a um imprevisto, a coordenadora do CRAS Roda de Fogo/Torrões, que é a única gestora que hoje trabalha na GRAS 4, não pôde comparecer.

A segunda entrevista de grupo foi feita com os membros da rede como possibilidade de confrontar os participantes em suas diferentes perspectivas. Com isso, buscamos identificar os diferentes objetivos, motivações e expectativas que levaram as entidades a participarem da rede. Além disso, buscamos informações sobre o que entendem por trabalho em rede e os elementos que dificultavam ou favoreciam o trabalho, que seguiu um roteiro conforme *apêndice 3*.

O grupo foi composto por representações da rede socioassistencial, a GRAS/CRASs como coordenador da rede e das organizações não-governamentais, e também de serviços que representassem a rede intersetorial, ou seja, outros serviços governamentais referentes a outras políticas sociais. Com essa composição objetivávamos compreender as diferentes perspectivas das organizações dessa parceria na rede, ou seja, das organizações governamentais e não-governamentais, e como cada uma entende e se percebe nesse trabalho em rede.

Após a fase da coleta, organizamos e classificamos os dados, sistematizando as informações a partir da análise temática (BARDIN, 1977), em que os núcleos de

sentido foram definidos com base em elementos que caracterizam o trabalho em rede a partir das indicações de Ourverney e Teixeira (2007) e considerando a crítica que construímos. Com essa classificação realizamos uma leitura tentando buscar homogeneidade, contrastes e comparações nas falas obtidas nos grupos e entre essas e os dados documentais, cruzando as informações das diversas fontes de dados e fazendo as primeiras interpretações. Com a releitura e o refinamento da classificação dos dados, redefinimos a análise da implementação do trabalho em rede a partir de três eixos: a) as bases para execução do trabalho em rede; b) a operacionalização do trabalho em rede; e c) as relações de poder na rede.

A apresentação dos resultados está exposta no *capítulo 3*, em que se pode perceber que são inúmeras as dificuldades de operacionalização do trabalho em rede, principalmente devido ao processo de precarização da política de assistência social no município, bem como pela dificuldade em conseguir a adesão das organizações governamentais e principalmente da sociedade civil. Em sua maioria, percebemos que elas participam em função de seus próprios interesses e muitas vezes não sentem que essa participação pode/deve se direcionar no sentido de protagonizar o processo.

Sendo assim, esperamos que este trabalho possa contribuir com o debate sobre a assistência social e com a ampliação da discussão acerca das atuais configurações das políticas sociais como respostas às demandas da classe trabalhadora através das ações de parceria entre Estado e a sociedade civil, demonstrando tanto o preocupante processo de precarização da política como os usos ideológicos desse novo modelo de gestão.

De acordo com a organização do SUAS, está previsto na Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH/SUAS) a obrigatoriedade de assistentes sociais no quadro de profissionais do CRAS. Assim, discutir temas relativos a esta política é fundamental para o Serviço Social, ainda mais se considerarmos que, mesmo que hoje o SUAS seja composto por outros profissionais (psicólogo, sociólogo, pedagogo etc.) esta política é historicamente campo de atuação do assistente social, predominando em quantidade entre os profissionais de nível superior. Assim, esperamos que este trabalho possa inspirar no âmbito específico do Serviço Social uma intervenção profissional crítica pautada pelos princípios do nosso projeto ético-político.

CAPÍTULO 1 Globalização e legitimação do Estado mínimo: a experiência brasileira

1.1 A contrarreforma do Estado: a redefinição da relação Estado e sociedade civil e a nova lógica de intervenção no social

Com a crise do capitalismo que se iniciou em meados dos anos de 1970, profundas transformações políticas, econômicas e sociais foram operadas com vistas à retomada da expansão do capital. O modelo de acumulação capitalista vigente até então, assentado no fordismo e no Estado Keynesiano, mostrou-se incapaz de conter as contradições inerentes ao capitalismo.

Esse modelo que se estabeleceu após a segunda guerra mundial, nos países do capitalismo central, representou uma combinação de Estado, mercado e instituições democráticas para garantir a paz e a estabilidade com a construção de um pacto de classes, frente à ameaça comunista. Nele, o Estado tinha como característica a garantia do pleno emprego, do bem-estar aos cidadãos e a regulação da economia, com a indução do crescimento através da contração da dívida pública, em oposição ao liberalismo clássico.

Esse período representou importantes ganhos para a classe trabalhadora desses países, expressos no estabelecimento de um amplo sistema de seguridade social. Esse se tornou possível com o fortalecimento dos seus movimentos e das suas organizações de classe, principalmente do sindicalismo e partidos políticos de esquerda, com forte influência no aparato estatal, e que conseguiu levar a cabo algumas reformas do capitalismo sob a perspectiva da socialdemocracia.

No entanto, a queda da produtividade e da lucratividade com a consequente estagnação do crescimento econômico nos mais diversos países, o aumento acelerado da inflação e a crise fiscal do Estado, tornou imperativo a renovação das condições sociais e materiais de valorização do capital. Assim, a retomada da expansão ocorreu através de três pilares principais: a reestruturação produtiva, a mundialização, ou globalização, e a adoção das medidas neoliberais, que caracterizam o atual modelo de reprodução do capital.

Com esse modelo, o qual Harvey (2006) denominou de acumulação flexível, tanto o processo produtivo fordista e o Estado keynesiano passaram a ser

contestados como estruturas rígidas incompatíveis com a continuidade de expansão do capital. Sobre esse modelo, o autor diz que

Há um confronto direto com a rigidez do fordismo. Ela se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos nichos de mercado e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional (HARVEY, 2006, p. 140).

Nesse sentido, no processo produtivo começa a se desenvolver a reestruturação do controle do trabalho, com novas formas de organização e gerenciamento, para racionalizar e potencializar o consumo da força de trabalho, a redução dos gastos com trabalho improdutivo, bem como um forte investimento no avanço tecnológico e na automação na busca pelo aumento da produtividade. O toyotismo, técnica japonesa de produção, passa a ser adotada como modelo de produção mais adequado, pelas suas características de flexibilidade.

Como consequências das mudanças operadas, há um aumento da informalidade, do desemprego, da contratação por tempo parcial, precarização dos vínculos de trabalho, criando polaridades de um lado os trabalhadores com relações estáveis e ainda com algumas garantias trabalhistas, e de outro, aqueles que são requisitados ou dispensados dependendo da expansão ou retração do mercado.

Com o desenvolvimento das forças produtivas, o capital encontra dificuldades para se valorizar, tendo em vista que, nesse contexto, precisa não apenas explorar o trabalho vivo, mas introduzir inovações técnicas que aumentem a sua produtividade. Porém, isso acontece apenas quando a economia com as despesas do trabalho vivo for maior que os gastos com o capital constante. De acordo com Teixeira (2009) o capital opera hoje próximo a esse limite. Para se garantir esse tipo de acumulação, torna-se imprescindível liberar o capital de todas as amarras construídas no período anterior, seja em relação aos direitos trabalhistas e previdenciários conquistados, assim como em relação à regulação dos mercados através do planejamento econômico de Estado.

Soma-se a isso, a questão de que como não há mais mercados a serem agregados, a expansão do capital depende da busca de locais que tenha as melhores condições de valorização. Assim, ele necessita de maior mobilidade e liberdade para investir ou desinvestir em qualquer ramo da economia, requisitando o

liberalismo como a forma política de regulação mais adequada. Como consequência, a economia se tornou mais globalizada e financeirizada, uma vez que a desregulamentação propiciou mais o aumento de investimentos especulativos do que produtivos. Com o predomínio das finanças o “dinheiro produz dinheiro”, valorizando-se por si mesmo, aparecendo aparentemente desvinculado do capital produtivo.

Dessa forma, percebe-se que junto com a reestruturação produtiva, a globalização representa a forma de valorização do capital que caracteriza o atual período de desenvolvimento do capital. Chesnais (2001), que prefere o termo mundialização, diz que por trás do conceito esconde-se um modo de funcionamento de dominação econômica, política e social. Para o autor

A globalização não tem nada a ver com um processo de integração mundial que seria um portador de uma repartição menos desigual das riquezas. Nascida da liberalização e da desregulamentação, a mundialização liberou, ao contrário, todas as tendências à polarização e à desigualdade que haviam sido contidas, com dificuldades, no decorrer da fase precedente (CHESNAIS, 2001, p. 12).

Assim, a mundialização tem como característica principal permitir a valorização em escala internacional do capital, especialmente de investimento financeiro, em uma grande quantidade de mercados desregulados, buscando crescentemente taxas de retorno mais elevadas. Quando a situação financeira do país se torna desfavorável, os indivíduos e empresas evitam pagar todos os custos que lhes cabem tirando do mercado seus passivos. Tal poder exercido pelas finanças fez com que o apoio a essas instituições se tornasse preocupação central dos Estados, sendo essencial preservar a integridade do sistema financeiro, investindo em muitas ocasiões recursos públicos para recuperação de instituições privadas.

Esse processo de mundialização, conforme ressalta Chesnais (2001), é marcado por dois fenômenos principais: a) o fato de que as receitas resultantes de títulos de dívidas e ações assumem grande relevância juntamente com o salário e o lucro; b) a questão de que os mercados financeiros acabaram por determinar as principais grandezas macroeconômicas como o consumo, investimento e emprego.

Dentro dessa perspectiva, a regulação exercida pelas finanças é exercida de várias maneiras, entre as quais, a pressão praticada para fixação de taxas de juros

favoráveis e a utilização de mecanismos que forcem os governos a privatizar e desregular as economias. Uma das formas de viabilização desse processo se deu pelo aumento da dívida pública em inúmeros países, dentre eles o Brasil, em que os serviços de juros da dívida tornaram-se um mecanismo de transferência de receitas.

Por isso, não se pode afirmar que a mundialização enfraquece ou apaga a existência dos Estados nacionais, nem as relações políticas de dominação e dependência. Há na verdade uma mudança na configuração dos Estados, em que estes são requisitados a intervir em questões que facilitem a liberdade de mercado e a transferir as suas ações, que são de alguma forma rentável, para o mercado.

Nesse sentido, é válido ressaltar que os ganhos obtidos em termos de liquidez e volatilidade pelo capital no mercado internacional, não seriam possíveis ser conquistados sem as intervenções políticas realizadas. Para tanto, foram necessárias inúmeras medidas legislativas e reguladoras de desmantelamento das instituições sociais do período fordista/Keynesiano, que só puderam ser levadas a cabo através da intervenção estatal. Para sustentação desse novo sistema, ganham força às ideias neoliberais que propunham um novo modelo de Estado principalmente no que se refere a sua política econômica e social.

O neoliberalismo foi adotado como um projeto político capaz de realizar a reorganização do capitalismo através do restabelecimento das condições de acumulação do capital e das relações imperialistas internacionais. Surge inicialmente como uma teoria das práticas políticas e econômicas baseadas no pressuposto de que a liberdade individual é garantida pela liberdade de mercado e comércio.

Para os seus defensores, o bem-estar humano pode ser promovido através das capacidades empreendedoras individuais assentadas nos direitos à propriedade privada, ao livre mercado e comércio, enquadrando as ações humanas no domínio do mercado. Assim, o neoliberalismo defende o mercado como instância mediadora elementar dos indivíduos e recoloca o Estado mínimo, uma vez que a intervenção desse, através principalmente do planejamento, tornou-se uma ameaça à liberdade econômica e política devido à influência dos grupos de interesse que distorceram e viciaram as intervenções do Estado em benefício próprio.

Sob esse prisma, o Estado deve ser forte/favorecer a defesa da propriedade privada e a liberdade de empreendimento, em que todas as barreiras ao livre movimento do capital precisam ser removidas, exceto as das áreas de interesse

nacional, e se forem necessárias intervenções, estas devem ser realizadas através de operações de mercado como imposição de taxas e oferecimento de incentivos. No tocante aos gastos sociais, o Estado deve ser mínimo, uma vez que cada indivíduo é responsável por suas ações e por seu próprio bem-estar, atuando apenas em situações de imprevisibilidade.

É apenas com o estabelecimento da crise do capitalismo que a teoria adquiriu o fôlego necessário para ser colocada em prática. Para tanto, foi necessário a construção de um consenso político e ideológico, tendo em vista criar uma opinião favorável. Com isso, principalmente nos países de economia central, as raízes da crise foram apontadas como resultado do poder excessivo dos sindicatos e do movimento operário, com suas pressões reivindicativas para aumentar os gastos sociais do Estado, o que levou a diminuição dos níveis dos lucros das empresas e o aumento da inflação. Além disso, e nesse caso com maior força nos países da periferia, dentre eles o Brasil, apontou-se a excessiva intervenção do Estado na economia como causa da crise.

Assim, várias medidas foram tomadas para destruir o poder dos sindicatos, principalmente tentando minar as ações de greve. As ideias de liberdade individual foram utilizadas contra as práticas intervencionistas e regulatórias do Estado, afirmando-se que a privatização e a desregulação combinadas com a competição poderiam eliminar os entraves burocráticos. Foram operadas medidas de disciplina orçamentária para contenção da inflação, estabelecimento de uma taxa natural de desemprego, reformas fiscais etc.

De acordo com Harvey (2011, p. 89):

Espera-se que o Estado neoliberal assuma um poder secundário e simplesmente monte o cenário para as funções do mercado. Porém, de outro, espera-se que ele seja ativo na criação de um clima de negócios favorável e se comporte como entidade competitiva global [...]. No entanto, o nacionalismo necessário para que o Estado funcione efetivamente como entidade corporativa e competitiva no mercado mundial atrapalha as liberdades de mercado mais gerais.

Essa é uma das contradições próprias do neoliberalismo, enquanto teoria econômica neoclássica e a sua aplicação prática, em que muitas medidas que visavam à liberdade como princípio central acabaram por limitar-se a um pequeno grupo.

No fim dos anos de 1980 e início dos anos de 1990, há um grupo de países que passaram por experimentações neoliberais, entre eles os da América Latina, e os países da antiga União Soviética e os comunistas do leste europeu. A queda do comunismo nesses países proporcionou não apenas a expansão de mercados capitalistas, porém representou a derrota de um projeto alternativo ao capitalismo.

Tendo em vista que esses experimentos sociais alternativos não equacionaram minimamente a problemática das liberdades individuais, do pluralismo e da democracia, serviram como combustível ao pensamento neoliberal a obter tal relevância, que passou a confundir-se com a garantia da liberdade, reduzindo-se liberdade a liberalismo e a identificá-lo com democracia. Fomentou ainda, o discurso como a alternativa neoliberal como o único caminho a ser seguido.

Diante do exposto, o que se pôde observar com o desenvolvimento das experiências neoliberais, é que estas obtiveram sucesso para deter o aumento inflacionário das diversas economias. Por outro lado, elas não conseguiram estimular o crescimento mundial, retomando as taxa de crescimento aos índices que existiam antes da crise dos anos de 1970, ao invés disso, produziu, em boa parte dos países, estagnação.

A defesa ideológica da redução do papel do Estado e do mercado como promotor do bem-estar social fundamentou profundas reformas no padrão de desenvolvimento das políticas sociais, o que representou um verdadeiro desmonte do sistema de seguridade social existente nos países desenvolvidos e na impossibilidade de efetivação de algo semelhante, como no caso do Brasil.

Tal fato somado a disciplina orçamentária – corte dos gastos públicos, elevação das taxas de juros etc. – e as alterações nas relações de trabalho, resultaram no aumento das taxas de desemprego, crescimento da economia informal e do grau de desigualdade social. A desregulação dos mercados, com a livre circulação do capital industrial, tornou mais comum a desindustrialização doméstica em muitos países em desenvolvimento, em detrimento da tendência a levar a produção para o exterior nos países desenvolvidos.

De acordo com Harvey (2011), a abertura das economias e o mercado como forma de promoção da inovação e da competição resultaram na consolidação do poder oligopolista, monopolista e transnacional, à medida que empresas mais fortes foram expulsando empresas do mercado. Essas medidas tiveram como efeito não a retomada do crescimento econômico, porém a redistribuição da renda na direção

dos mais ricos, ao invés de criar riqueza e renda, reafirmando a compreensão de que as transformações desencadeadas representaram a retomada do poder de classe, o que também não significou que foi para as mesmas pessoas.

Mesmo diante desse cenário, em que o neoliberalismo cumpriu poucas de suas promessas, esse se tornou hegemônico como discurso afetando o modo como as pessoas vivem e pensam o mundo. Assim, as transformações societárias desencadeadas não se esgotam no campo político, social e econômico, mas requisitam também o campo teórico para sua sustentação, além de determinar as formas de consciência social. Nas palavras de Harvey (2006, p. 161)

O sucesso político do neoconservadorismo dificilmente pode ser atribuído às suas realizações econômicas globais (seus fortes resultados negativos em termos de desemprego, de crescimento sofrível, de rápido deslocamento e de espiral da dívida só são compensados pelo controle da inflação), vários comentadores têm atribuído sua ascensão a uma mudança geral das normas e valores coletivos que tinham hegemonia, ao menos nas organizações operárias e em outros movimentos sociais dos anos de 1950 e 1960, para um individualismo muito mais competitivo como valor central numa cultura empreendedimentista que penetrou em muitos aspectos da vida.

O neoliberalismo mostrou-se adequado à tarefa ideológica na consolidação de uma cultura consumista, individualista e competitiva, ao transformar o mercado como instância mediadora da sociedade, com ênfase no discurso da liberdade, porém como liberdade de escolha do consumidor. Liberdade, essa, que se propaga tanto na relação fetichizada com a mercadoria, porém também a estilos de vida, formas de expressão e práticas culturais. É também nesse aspecto que ele se imbrica com a reestruturação produtiva e a mundialização, uma vez que a aceleração da produção seria inútil, sem a aceleração do consumo.

No Brasil, esse novo contexto do capitalismo produz rebatimentos particulares, conciliando as transformações do capitalismo à formação social e histórica do nosso país e à sua posição política e econômica internacional como economia periférica. O que se faz importante para entender como se forjou o consenso, em especial para implantação do projeto neoliberal e a sua crítica ao Estado.

A consolidação de uma sociedade capitalista brasileira se dá efetivamente a partir de 1930, em que o Estado assume o papel de principal indutor do processo de industrialização, com característica intervencionista e desenvolvimentista que perdurou até a transição democrática. Nesse período, o Estado autoritário foi o

instrumento básico de construção da nacionalidade brasileira, sem uma expressiva participação das massas populares, tendo em vista a frágil e inconsistente organização da sociedade civil.

De acordo com Coutinho (2008) os processos de revolução no Brasil, em geral, se constituíram como revolução passiva, com a conciliação entre os grupos modernos e atrasados das classes dominantes, os quais provocaram mudanças, mas conservaram elementos da velha ordem. O Estado tinha um caráter privatista, uma vez que a representação dos interesses burgueses era feita de modo corporativo, no próprio interior do Estado, e não através da sociedade civil.

Não houve, nesse período, a construção do pacto de um Estado de bem-estar, com concessões como em outros países das classes dominantes às subalternas em termos de direitos sociais. As poucas garantias de direitos que foram conquistadas pela luta dos trabalhadores tinham caráter bastante seletivo, restringindo-se àqueles que tinham vínculo formal de trabalho urbano. Nessa perspectiva, há uma ampliação a outros grupos, no período da ditadura militar, em que ocorre uma combinação de restrição de direitos civis e políticos com a ampliação restrita de alguns direitos sociais.

Diante disso, no início da crise do capitalismo internacional nos anos de 1970, o Brasil vivenciava ainda um período de forte crescimento, concentrado nas mãos da classe dominante, baseado no investimento estrangeiro, no recebimento de capitais que fugiam da crise nos países centrais. Entretanto, o remodelamento da política monetarista Americana, adotada como saída para sua crise, fez com que vários países da América Latina, dentre eles o Brasil, que tinham baseado o seu crescimento no endividamento externo, vissem crescer enormemente a dívida com a alta dos juros. Além disso, as medidas de indução do crescimento baseado no incentivo do Estado fez também com que aumentasse a inflação.

Com a crise que chegou ao país, houve estagnação econômica, dificuldades na formulação de políticas de impacto que retomasse os investimentos e proporcionasse a redistribuição de renda, além da queda das exportações de matérias-primas. O aumento exorbitante do endividamento resultou no empobrecimento, crise dos serviços públicos, desemprego, informalização da economia etc.

Nesse mesmo período configurou-se a crise política do regime militar, delineada pelo avanço do movimento sindical e popular, que resultou no movimento

de transição democrática. Desde o final do período ditatorial, foi formulado um projeto de abertura com a intenção de conduzi-la de forma lenta e gradual, fortemente seletiva, a ser encaminhado pelas classes dominantes, baseada na cooptação de alguns elementos da oposição, e principalmente na exclusão e repressão dos segmentos mais radicais dos setores populares.

Apesar disso, a sociedade civil emergente, que se fortaleceu durante a ditadura, terminou por tensionar esse projeto, acrescentando ao processo de abertura, reivindicações de aprofundamento da democracia política e econômica, com maior participação das classes subalternas. Na tentativa de ir bastante além dele, terminou assim por dar lugar a uma abertura bem mais radical do que a prevista no projeto.

Para Coutinho (2008, p. 132) nesse período

se verificou “a combinação de processos “pelo alto” e de movimentos provenientes “de baixo”; e, decerto, é o predomínio de um ou outro o que determinou o resultado final, a natureza do *terminus ad quem* da transição. A partir do momento em que, com a ida da oposição ao Colégio Eleitoral criado pela ditadura, terminou por preponderar uma solução “pelo alto”, concretizou-se o risco a que aludimos: o de que a transição terminasse por reproduzir, ainda que “atenuados” e “modernizados”, alguns dos traços mais característicos do tradicional modo “prussiano” e “passivo” de promover transformações sociais no Brasil.

Assim, esse processo de transição combinou a tentativa de um projeto de revolução pelo alto, com a tentativa de radicalização da democracia de alguns setores da sociedade civil, no qual preponderaram algumas tendências regressivas e traços conservadores ainda fortemente arraigados na sociedade brasileira. A Constituição de 1988 refletiu esse processo, e a sua construção se tornou uma grande arena de disputas e de esperanças no processo democrático, contemplando avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, e com traços conservadores em outros.

No entanto, não se pode negar que o fortalecimento da sociedade civil torna bastante improvável a retomada de algumas características autoritárias anteriores do Estado brasileiro. Para Coutinho (2006) a classe dominante hoje no Brasil, já não pode recorrer mais, sem riscos de crises, a dominação sem hegemonia, por isso ela tem procurado obter um razoável grau de consenso por parte dos governados.

Nesse sentido, no cenário em que a luta pela democracia se deu contra o Estado – ditatorial – e que logo após a aprovação da Constituição de 1988, que

garantiu amplos direitos sociais e muitos deles não conseguiram ser implementados principalmente pelo cenário de crise econômica em que foi gestada, a incapacidade do Estado em dar resposta eficaz foi utilizado para reforçar a ideia de uma cultura antiestado.

As dificuldades do Estado brasileiro adquiriram cada vez mais transparência em vários aspectos. Behring (2002) aponta que a forte centralização administrativa, a hipertrofia e distorção organizacional com sobreposição de funções e competências, ineficiência na prestação de serviços e na gestão, a sua privatização expressa na influência significativa de interesses dos grandes grupos econômicos, bem como a ausência de controle democrático com o poder concentrado nos tecnocratas, passaram a ser contestado impondo-se a necessidade de mudança desse Estado.

Além disso, havia forte ingerência externa como as pressões do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial para que os países devedores se adaptassem aos novos delineamentos da economia internacional. Tornava-se imperativo, então, a necessidade de ajuste fiscal e de planos de estabilização, reafirmado posteriormente com o Consenso de Washington, para combater a inflação que resultou em frustrações sobre as mudanças que deveriam ter decorrido da transição democrática.

Assim, considerando o desgaste gerado pelo processo inflacionário, as dificuldades de investimento no setor público, as contradições do processo democrático e a pressão dos organismos internacionais para adoção das medidas de austeridade, formaram-se as bases propícias para garantir a adesão da sociedade civil à hegemonia do projeto neoliberal.

Com essas bases históricas, constituiu-se o consenso necessário acerca de um Estado, ineficiente e patrimonialista, o qual precisava ser reformado. Diferentemente de outros países, as ações ideológicas do neoliberalismo não se centraram na luta contra um sindicalismo forte que influenciava nas questões do Estado, a crise foi situado no próprio âmbito do Estado e na sua incapacidade em responder as demandas. Apontava-se a sua excessiva burocratização e centralização como característica de sua ineficiência.

A adoção do neoliberalismo, entretanto, representou o esgotamento do modelo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, através da estratégia de industrialização substitutiva e das contradições internas intrínsecas a esse Estado.

Na verdade, diante da crise capitalista de superprodução e superacumulação, havia a necessidade de transformação do Estado desenvolvimentista em Estado impulsionador da competitividade brasileira no mercado internacional, que é, no entanto, justificada devido à crise do Estado.

Sobre esta questão, Behring (2002) argumenta que tal perspectiva expressa uma visão unilateral e monocausal da crise, além do fato de que a ideia de reforma do Estado resulta de uma apropriação indébita e fortemente ideológica da concepção de reforma. Essa é destituída de seu conteúdo progressista, decorrente da tradição da socialdemocracia – que pensava a reforma do Estado como garantia de direitos sociais para os trabalhadores – e é submetida ao uso pragmático, como se qualquer mudança significasse uma reforma, não importando seu sentido e direção sociopolítica. Por isso, a autora denominou as modificações do Estado operadas sob a concepção neoliberal de contrarreforma³.

Nesse sentido, as primeiras medidas neoliberais no Brasil foram tomadas no começo dos anos de 1990, no governo Collor, o qual adotou uma política anti-inflacionária, que evitou a hiperinflação por um tempo, mas sem sustentabilidade. Iniciou a implantação de mudanças administrativa do Estado, sob o argumento de diminuir o setor público, além das reformas orientadas para o mercado, como a liberalização comercial. No entanto, a consolidação do projeto neoliberal adveio, principalmente após a implantação do Plano Real e da reforma administrativa e gerencial do aparelho do Estado no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A lógica política do Plano Real, segundo Behring (2002), se baseou na sobrevalorização do câmbio, com a captação permanente de recursos do exterior para equilibrar a balança de pagamentos, fazendo parte da política de austeridade recomendadas pelos organismos financeiros internacionais. As consequências de tais medidas resultaram no controle da inflação, porém houve aumento do desemprego, bem como as altas taxas de juros, necessárias para manter o equilíbrio fiscal, desencadearam uma queda do investimento produtivo, além de dificultar a possibilidade de desconcentração de renda.

A contrarreforma do Estado ocorreu principalmente a partir das ideias de Bresser Pereira, o qual foi Ministro da pasta criada para implantar a contrarreforma do Estado – o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) – e

³ Ao longo do texto utilizaremos o termo contrarreforma, conforme pensamento de Behring, ou o termo “reforma” de forma aspeada para se referir ao sentido neoliberal.

implantou profundas mudanças na organização e gestão do Estado. Mudanças essas que ocorreram na direção de garantir a flexibilidade, competitividade, adaptabilidade e atratividade do mercado brasileiro.

De acordo com Bresser Pereira (1996), as mudanças foram operadas como uma resposta à crise do Estado dos anos 80 e à globalização da economia, as quais demonstraram que as possibilidades do Estado continuar a exercer o papel de coordenador do sistema econômico de forma complementar ao mercado diminuiram. Nesse novo contexto, tornava-se necessário, então, que o Estado assumisse um novo papel, que era propiciar as condições essenciais para tornar a economia brasileira internacionalmente competitiva.

O que se pôde observar, é que se assinalava como a causa fundamental da crise econômica, como resultado de uma crise do Estado, a qual, por sua vez, configurou-se como uma crise fiscal e uma crise do seu modo de intervenção. Isto é, a crise decorreu da ampliação da intervenção estatal no campo social, com a consequente ampliação dos gastos públicos, em que esses gastos superaram as receitas, gerando déficit estatal, além de representar uma crise da forma burocrática pela qual o Estado era, então, administrado.

Nessa perspectiva, esse contexto exigiu medidas por parte do Estado de disciplina fiscal, privatização das empresas estatais e liberalização do mercado nacional. O discurso da escassez de recursos públicos tornou-se recorrente, requisitando o controle da inflação e os cortes orçamentários, sob o argumento de que as possibilidades de implementar as decisões governamentais só poderiam ser retomadas com a reconstituição do mercado e da competição.

Assim, tendo em vista que muitas dessas medidas caminharam na contramão da Constituição de 1988, essa foi apontada como um retrocesso ao dar prioridade a um tipo de administração direta ao invés da indireta, definindo-a como centralizada, hierárquica, rígida e, portanto, burocrática ao extremo. Para Bresser Pereira “a administração burocrática é lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos” (1996, p. 5).

É com base nesse entendimento, que o autor afirmava que a administração pública brasileira tinha um alto custo e baixa qualidade, em que era necessária a implantação de uma administração pública gerencial, cuja governança precisava ser ampliada para que pudesse se tornar mais eficiente, principalmente voltando-a para o atendimento dos cidadãos. A partir dessa interpretação de que a crise do Estado

expressou uma crise de governança dada às limitações financeiras e fiscais, um elemento fundamental que deveria ser enfrentado pela “reforma” do Estado referiu-se ao problema da governança.

De acordo com Bresser Pereira (1997) um Estado em crise, sem recursos para realizar investimentos e políticas públicas, era um Estado imobilizado. Por isso, colocavam-se em pauta dois conceitos que precisam ser considerados e avaliados para um bom funcionamento do Estado, os quais eram governabilidade – a capacidade política de governar, resultante da legitimidade do governo com a sociedade – e governança – a capacidade financeira e administrativa do Estado implementar suas políticas. Nesse sentido, afirmava que

Um governo pode ter governabilidade, na medida em que seus dirigentes contem com os necessários apoios políticos para governar, e, no entanto pode governar mal por lhe faltar a capacidade da governança. Existe governança em um Estado quando seu governo tem as condições financeiras e administrativas para transformar em realidade as decisões que toma (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 40).

Assim, havia a necessidade de “reformatar” o Estado para lhe dar maior governabilidade, buscando torná-lo mais democrático, com instituições políticas que permitissem uma melhor intermediação dos interesses conflitantes dos diversos grupos sociais, com a existência de controle social e mecanismos de responsabilização dos políticos e burocratas perante a sociedade. Já no que se referia à governança, dizia que

[Essa] será alcançada e a reforma do Estado será bem sucedida quando o Estado se tornar mais forte embora menor: (a) mais forte financeiramente, superando a crise fiscal que o abalou nos anos 80; (b) mais forte estruturalmente, com uma clara delimitação de sua área de atuação e uma precisa distinção entre seu núcleo estratégico onde as decisões são tomadas e suas unidades descentralizadas; (c) mais forte estrategicamente, dotado de elites políticas capazes de tomar as decisões políticas e econômicas necessárias; e (d) administrativamente forte, contando com uma alta burocracia tecnicamente capaz e motivada (BRESSER PEREIRA, 1997, p. 44).

A questão da capacidade administrativa e gerencial do Estado, e, portanto, da “reforma”, passou a ser fundamental, na qual além da governabilidade e governança, um conjunto de outros conceitos novos como capital social, terceiro setor, cultura cívica, etc., “configuram uma verdadeira ‘avalanche semântica’ – que se relacionava com o conservadorismo disfarçado – para construção da agenda

supostamente consensual” (BEHRING, 2002, p. 207). Defendia-se a necessidade de adotar novas formas de gestão da coisa pública, mais compatíveis com os avanços tecnológicos, descentralizadas e voltadas para o controle de resultados, com vistas a garantir uma maior qualidade e produtividade do setor público.

Para definir a execução da “reforma”, o autor dividiu o Estado em quatro setores – (1) o núcleo estratégico, (2) as atividades exclusivas de Estado, (3) os serviços não-exclusivos, e (4) a produção de bens e serviços para o mercado – que foram essenciais para sustentar o argumento que em algumas dessas áreas o Estado deveria transferir suas ações, ora para o mercado – como o caso do setor de produção de bens e serviços – em que as empresas estatais poderiam ser, assim, privatizadas, ora para o setor público não-estatal – no caso dos serviços não-exclusivos do Estado.

De acordo com Bresser Pereira (1996), o crescimento das organizações da sociedade civil definiu um novo tipo de ação pública, dado o seu caráter privado, que, no entanto, desenvolve ações de caráter público. Nesse processo de “reforma” em que o Estado deveria diminuir sua atuação, ele afirmava que determinadas ações não deveriam ser exclusivas do Estado – essencialmente aquelas relativas às políticas sociais –, mas deveriam ser transformadas em propriedade pública através do “programa de publicização”, o qual distingue de privatização, tendo em vista que se conserva o caráter público e o financiamento do Estado.

Assim, essas organizações seriam parceiras e cogestoras do Estado e esse reduziria a prestação direta de serviços, porém deveria se manter como regulador e provedor, reforçando a sua capacidade de governança por meio da transição de um tipo rígido e ineficiente típico da burocracia, para a administração gerencial, flexível e eficiente.

Dessa forma, buscava-se o consenso da sociedade ao colocar que tal medida garantiria a participação e o controle permanente da administração pública pelas organizações da sociedade civil, ao possibilita-las avaliar os serviços prestados, especialmente no nível local, mas sem explicitar como essas ações se dariam. Para Behring (2002), isso expressou, na verdade, uma visão instrumental e reducionista da democracia, tendo em vista que estava voltada apenas para o estabelecimento das regras do jogo.

Além disso, a “reforma” foi orientada em três dimensões, conforme Bresser Pereira (1996, p. 24): “(1) uma dimensão institucional-legal, através da qual se

modificam as leis e se criam ou modificam instituições; (2) uma dimensão cultural, baseada na mudança dos valores burocráticos para os gerenciais; e (3) uma dimensão-gestão”. A dimensão-gestão seria a mais difícil por exigir que se pusessem em práticas novas ideias gerenciais, com vistas à oferta de um serviço público mais eficiente, principalmente considerando o aumento de agências autônomas e da participação das organizações da sociedade civil.

Apesar de admitir a necessidade da mudança de uma administração pública burocrática para uma administração gerencial, o autor colocava que nem sempre e nem em todos os setores deveria se substituir totalmente os princípios burocráticos pelos gerenciais, devendo ser analisada as possibilidades de mudança de cada setor, bem como poderia ocorrer à combinação de princípios de ambos os modelos, observando sempre a garantia da eficiência e efetividade das ações. É nesse sentido, que afirmava sua distinção de um projeto neoliberal:

A diferença entre uma proposta de reforma neoliberal e uma social democrática está no fato de que o objetivo da primeira é retirar o Estado da economia, enquanto que o da segunda é aumentar a governança do Estado com os meios financeiros e administrativos para que ele possa intervir efetivamente sempre que o mercado não tiver condições de coordenar adequadamente a economia (BRESSER PEREIRA, 1996, p. 1-2).

O autor defendia que não se pretendia atingir o Estado mínimo, porém estabelecer um Estado pequeno e forte que garantisse a propriedade e os contratos, promovesse o bem-estar e os direitos sociais mantendo suas responsabilidades na área social, porém estabelecendo parcerias com o mercado e a sociedade, com o papel de coordenador suplementar. Esse novo formato de Estado seria um intermediário – nem liberal, nem intervencionista – o qual deveria reconhecer a importância da disciplina fiscal, da redução das dívidas, interna e externa, dentre outras questões.

De forma geral, o projeto de “reforma”, voltado para administração pública gerencial definiu novos contornos em termo de organização do Estado, dentre os quais: a descentralização política e administrativa com transferência de recursos, atribuições e autoridade para os níveis regionais e locais, transformando os administradores públicos em gerentes autônomos; mudança das relações intraorganizacionais do Estado, buscando estabelecer poucos níveis hierárquicos, em substituição ao modelo piramidal; controle por resultados; etc.

Com isso, pode-se perceber que, conforme Behring (2002, p. 179) a “reforma” da administração pública “é apenas um aspecto do amplo processo de reestruturação produtiva e da mundialização [...]. Tratou-se de uma revisão do conceito de Estado e uma refundação da relação Estado-sociedade”, e as suas prerrogativas são perfeitamente compatíveis com a política econômica adotada. Além disso, a autora diz que, da forma como a “reforma” foi conduzida, teve impacto pífio, considerando as propostas de aumentar a capacidade de implementação com maior eficiência das políticas públicas, principalmente diante das limitações impostas pela política econômica adotada e do crescimento nesse governo da dívida pública.

Com a chegada ao poder do governo Lula houve uma continuidade essencial do modelo de Estado implementado no governo anterior. Apesar de o partido ser historicamente vinculado à classe trabalhadora, depois de uma década de implementação e construção do consenso neoliberal no Brasil e da generalização da hegemonia desse projeto no mundo, havia uma correlação de força que impunha o tema da estabilidade monetária e tantos outros liberalizantes. Assim, a política econômica preservou a hegemonia do capital financeiro, reafirmando as determinações do FMI, preservou a estrutura fundiária concentrada e levou a cabo a reforma da previdência.

Entretanto, esse governo buscou atender melhor aos programas governamentais e ao interesse público, com o desafio de colocar o Estado na posição de poder ter maior peso em relação ao mercado, bem como tentou construir um projeto de menos desigualdades externas, questionando e dialogando com a potência hegemônica, e de mais acesso aos mercados, para obter algumas vantagens comerciais, como estratégias de redução das desigualdades internas.

Além disso, implementou políticas de caráter socioassistencial, atendendo principalmente os setores mais empobrecidos da população brasileira, que dependem do Estado para sobreviver, bem como uma pequena valorização do salário mínimo e defesa formal dos direitos do cidadão.

Sobre esta questão, Faleiros (2004, p. 59) diz que

Esta proposta se ajusta à correlação de forças em que o próprio governo se situa: dentro do capitalismo com uma inflexão para as demandas de maior transparência e controle público, assim como de favorecimento de algumas metas junto aos mais pobres, na tentativa de harmonizar os interesses do capital e de socorro aos pobres na garantia da paz social e do poder político para tranquilidade dos investimentos.

Nesse sentido, o governo Lula e o que se segue com Dilma Rousseff, não se caracterizam propriamente como um governo que assume a direção política de defesa de benefícios à classe trabalhadora, com uma política de alianças muito ampla de centro e de direita. Para Antunes (2011), o governo Lula e o atual governo Dilma oscilam entre a resistência ao neoliberalismo e a aceitação da política da moderação e da adequação à ordem, configurando-se em um partido defensor de um programa cada vez mais policlassista, que denomina de governo social-liberal. Complementa afirmando que

[...] Partido [PT] que sonha humanizar o capitalismo combinando uma política de parcerias com o grande capital, [...] ao mesmo tempo em que se utiliza da força do Estado para incentivar seu desenvolvimento e expansão e minorar por meio de políticas sociais o pauperismo existente (ANTUNES, 2011, p. 132).

Diante do exposto, percebe-se que a partir da contrarreforma, ocorre uma série de mudanças na forma de organização e gestão das políticas sociais, que apesar de alguns avanços nos governos que se seguiram, mantém os referenciais da necessidade de um Estado coordenador e da pluralidade de atores na execução da política social. Assim, para entendermos melhor os determinantes hoje presentes na política social, é necessário compreendermos os conceitos que permearam o projeto da contrarreforma e a continuidade desse referencial na atualidade.

1.2 O processo de descentralização e os novos mecanismos de participação popular

Conforme discutido na seção anterior, a consolidação da sociedade civil brasileira requisitou que a implementação do projeto neoliberal ocorresse com o estabelecimento de um consenso e não apenas com ações autoritárias. É nesse sentido que conceitos chaves do processo de transição democrática – como a própria noção de democracia, sociedade civil e descentralização – que se referem à forma de organização do Estado, bem como a condução da política social, passaram por um processo de disputa ideológica e foram adaptados em favor do neoliberalismo e do projeto de contrarreforma do Estado.

Esses conceitos são determinantes em relação às características do Estado no tocante à formulação e implementação das políticas sociais que devem garantir o

bem-estar da população. Ou seja, o referencial construído na Constituição de 1988, o qual em muitos aspectos vislumbrou a construção de um Estado de bem-estar social brasileiro, não poderia ser deixado de lado.

Dessa forma, com o processo de transição democrática e a experiência de grande participação popular que ocorreu nesse período, houve uma maior socialização da participação política e uma valorização da democracia, o que se evidencia no fato de que praticamente todas as tendências políticas hoje se afirmam como democratas. Além disso, houve uma crescente valorização da luta por direitos e por participação na dimensão institucional em espaços públicos, por exemplo, os conselhos de direitos. A expansão desses canais institucionais se tornou um eixo de luta dos sujeitos coletivos pela ampliação da democracia e da cidadania.

De acordo com Duriguetto (2007), há em certa medida uma diminuição de atitudes de confronto e de reivindicação, os quais marcaram o período da ditadura militar, em detrimento da valorização de condutas institucionais de diálogo, negociação, parcerias com o Estado, bem como da busca de participação no sistema de representação dos diversos interesses, nesse novo contexto de construção da democracia. Com isso, o que se pretendia era ocupar o espaço institucionalizado e tentar lutar por conquistas de direitos, ao interferir na definição e gestão das políticas sociais. A autora afirma que

Passa-se a ter, como foco de convergência, a defesa de que uma nova estratégia para a democratização estaria na criação e ocupação pela sociedade civil, de novos espaços públicos de debate, negociação e deliberação. Nesses espaços, não monopolizados ou controlados pelo Estado, se buscaria reformular a noção de interesse público, bem como o papel e as responsabilidades estatais (DURIGUETTO, 2007, p. 168).

Essa concepção forneceu espaço para o avanço de um discurso no qual o fortalecimento da democracia dependeria da capacidade de participação, mobilização, organização e de intermediação de interesses sociais da sociedade civil em relação às ações do Estado, ou seja, a sociedade civil passa a ser vista como protagonista do processo de consolidação da democracia. Nesse sentido, é preciso compreender qual a concepção de sociedade civil que perpassa essa perspectiva, e que há, na verdade, uma pluralidade de referenciais.

Como já expomos anteriormente, as condições que se seguiram para implementação das garantias da constituição de 1988 foram desfavoráveis política e

economicamente. Assim, a perspectiva democrática que prevaleceu foi a de um projeto com ênfase na vigência de mecanismos político-institucionais que compõem um Estado de direito formal e procedimental. Isto quer dizer que se garante basicamente a democracia política voltada para a existência de eleições periódicas, e submete-a a lógica da criação de melhores condições que assegurem a governabilidade, a eficácia administrativa e a eficiência na aplicação de recursos.

Ao mesmo tempo, a própria definição de sociedade civil passa a ser reconfigurada, tornando-se um conceito em disputa. O início dessa mudança em termos conceituais ocorreu no período final da ditadura militar, em que o termo *novos movimentos sociais* passou a ser usado para definir o aparecimento de atores sociais que não referenciavam suas ações políticas às estruturas institucionais de poder e suas discussões giravam em torno da noção de ação coletiva. De acordo com Duriguetto (2007), devido à oposição que se deu no combate pelo fim da ditadura entre Estado e parcela dos movimentos sociais

Esses movimentos acabaram por ser identificados como formas heroicas de resistência à ditadura, enfatizando-se seu voluntarismo, seu caráter inovador e transformador, sua autonomia e espontaneidade face ao Estado e partidos políticos, e sua ênfase nos mecanismos de democracia direta (DURIGUETTO, 2007, p. 163).

Assim, a relação Estado-sociedade civil era vista de forma antagônica em que o Estado era o lado negativo e sociedade o positivo. Com isso, tem-se que tanto a sociedade civil como o Estado é compreendido como ator homogêneo e unitário, em que se desconecta das relações de classe que perpassam ambos, além de resultar numa compreensão de cidadania em que se acredita que pode ser exercida e ou garantida exclusivamente no espaço da sociedade civil, desvinculando-a da necessidade do papel exercido pelo Estado.

Com o processo de contrarreforma do Estado, baseado no receituário neoliberal, recupera e metamorfoseia-se essa visão maniqueísta entre Estado-sociedade civil, desqualificando tudo que é estatal e por outro lado ressaltando as qualidades da sociedade civil e o seu caráter eticamente positivo. Passou-se a defender a diminuição das ações do Estado, tendo em vista a necessidade de modernizá-lo, e a atribuir às organizações da sociedade civil o papel de indutoras do bem-estar social, por estas terem um caráter mais democrático e solidário.

Nesse sentido, recorre-se à sociedade civil para conferir legitimidade aos processos de ajustes da contrarreforma com a apropriação ideológica desse conceito. Sobre essa questão Nogueira (2003) diz que este conceito é utilizado tanto para criar a imagem de autonomia dos cidadãos, quanto para viabilizar as propostas de desestatização, nos quais se requisita a sociedade civil para compartilhar encargos até então estatais.

Assim, “a celebração retórica da sociedade civil não é uma apropriação exclusiva do projeto neoliberal” (DURIGUETTO, 2007, p. 182), ou seja, essa é compreendida como esfera autônoma do Estado e como protagonista do processo democrático, por diferentes tendências, o que contribuiu para a construção do consenso necessário ao processo de contrarreforma.

Para Duriguetto (2007) podem ser constatadas duas tendências teórico-políticas: uma primeira de caráter regressivo inspirado nos princípios neoliberais de defesa do mercado como esfera reguladora das relações sociais; e a outra de “(suposta) intenção progressista”, que compreende a sociedade civil como terceiro setor e um espaço privilegiado de interação social em que essa passa a ser vista como protagonista do processo de consolidação da democracia.

Semelhante a essa interpretação, Nogueira (2003), que denomina a primeira tendência de sociedade civil liberal, diz que nela a sociedade civil tem como característica ser um espaço em que os atores atuam para obter vantagens para si e que a concepção de Estado correspondente seria o Estado mínimo, guarda da lei, liberal e representativo, em que se admite oposição, mas não a contestação.

Enquanto que na segunda, que seria a sociedade civil social, os movimentos e organizações sociais atuariam numa perspectiva de usar o Estado para reformar o social, articulando-se no intuito de formar uma sociedade civil mundial. Nessa concepção o Estado correspondente seria o que o autor chama de Estado cosmopolita, isto é, um Estado desterritorializado e voltado para a proteção dos direitos de cidadania e capacitado para impor limites e restrições de mercado. A sociedade civil, nessa perspectiva, seria capaz de disciplinar instituições como o mercado e o Estado.

Com isso, a apropriação e ressignificação da sociedade civil e sua expressão como “terceiro setor”, tanto pelo “(supostos) setores progressistas” quanto pelo projeto neoliberal, coincidem em aspectos substantivos em suas considerações. Em

ambas, a realidade é concebida como esfera setorializada e autônoma formada pelo mercado, Estado e sociedade civil.

Ao discutir sobre as interpretações acerca da sociedade civil em voga hoje, Acanda (2006) acrescenta afirmando que há uma imprecisão, indefinição e meleabilidade do conceito e este é caracterizado por um conjunto de elementos comuns no plano da teoria. A primeira questão que o autor ressalta é que “o termo sociedade civil é definido por exclusão e antítese ao Estado e à política [...] um espaço livre de coerções e restrições” (ACANDA, 2006, p. 23).

Um segundo ponto refere-se à “sociedade civil como região autônoma”, “espaço do não político” e o “reino da espontaneidade [...] sem qualquer intencionalidade política [...], como resultado somente de sua própria dinâmica interna associativa e eticamente positiva” (*idem*, p. 24). E por fim, em decorrência da interpretação anterior, é atribuída a sociedade civil a função de “reconstrução do social: a sociedade civil deve ser guardiã do Estado; deve controlá-lo” (*ibidem*, p.24), considerando que este é um mal inevitável, a sociedade civil deve controlá-lo para que exerça apenas a sua função específica de arbítrio entre os diferentes interesses sociais.

Acanda (2006, p. 26) afirma também que o êxito desse uso do conceito reflete uma crise de identidade da política democrática e dos discursos ideológicos da esquerda e da direita.

A rápida difusão dessa ideia revela de maneira clara e profunda a crise política em que vivemos. Crise da esquerda revolucionária, que diante do esgotamento histórico dos velhos esquemas vanguardistas de luta pelo poder e do padrão de idolatria ao Estado na estruturação do projeto anticapitalista, vê-se forçada a buscar novos conceitos [...]. Mas também crise política da direita, em sua ânsia por dismantelar o Estado Keynesiano [...] que se converteu em obstáculo a seus interesses de dominação.

Nesse sentido, essas interpretações “[...] quando traduzidas em ação prática se confundem e se interpenetram uma nas outras” (NOGUEIRA, 2003, p. 227). Como resultado disso, o que vem ocorrendo é uma transferência de ações do Estado para a sociedade caracterizando a desresponsabilização, principalmente, no tocante às políticas sociais. Essa desresponsabilização efetiva-se nas propostas de criação de uma “esfera pública não-estatal” que passa a significar o mesmo que sociedade civil/terceiro setor e o seu fortalecimento passa a ser essencial para o aperfeiçoamento da democracia na sociedade brasileira. O terceiro setor que

representa a sociedade civil é caracterizado por ser constituído de organizações não-estatais e não mercantis, revestidas de valores solidários, altruístas.

Em oposição a estas aceções de sociedade civil, Nogueira (2003) acrescenta a concepção de sociedade civil radical-democrática, que baseada na perspectiva gramsciana, é concebida como um espaço aonde é construído diferentes projetos de sociedade e no qual disputa-se poder e dominação, bem como se busca articular capacidade de direção ético-política. Para Gramsci (2011) a sociedade civil é um conjunto de organizações responsáveis pela elaboração e ou difusão das ideologias, ou seja, organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente, e por isso, são privados, não se caracterizam pelo uso da repressão e nos quais organizam os interesses das classes.

Partindo das bases teóricas inauguradas pela tradição marxista, em que o Estado é compreendido como algo perpassado por relações de classe antagônicas, pensar o Estado tinha como objetivo a busca pela sua transformação através da revolução para uma sociedade socialista. De acordo com Coutinho (1996), há uma ideia comum na tradição marxista de que a transição ao socialismo resultava da luta política de classes e implicava a construção de um novo tipo de Estado. Porém, há diferentes concepções de Estados – restrito e amplo – que derivaram em diferentes perspectivas de revolução – explosivo e processual.

É nesse sentido que se desenvolve o pensamento de Gramsci, autor em que a ampliação da teoria do Estado e da revolução recebeu uma formulação mais sistemática. Este foi capaz de observar, as determinações do fenômeno estatal no contexto europeu-italiano que trouxeram outros elementos para a construção da revolução ou a manutenção de um determinado tipo de Estado, tendo em vista que neste ocorreu um maior desenvolvimento e a socialização da política. Sobre essa questão Coutinho (2008, p. 28) afirma que

Com a socialização da política, essa situação se altera: surge uma complexa rede de organizações coletivas, de sujeitos políticos de novo tipo, com um papel mais ou menos decisivo na correlação de forças que determina os equilíbrios de poder. Com isso, a esfera da política se amplia para além do âmbito do Estado em sentido estrito, ou seja, das burocracias ligadas aos aparelhos executivos e repressivos.

Isto quer dizer que, com o desenvolvimento das organizações e instituições representantes de classe – que formavam a sociedade civil –, a manutenção ou

transformação de uma determinada ordem dependia não apenas da coerção e da dominação, mas da conquista da hegemonia.

Nesse sentido, a originalidade da concepção de Estado ampliado resulta da definição de sociedade civil. Esta passa a ser uma esfera da superestrutura – enquanto que outros autores como Marx a entendia como estrutura – formada por um conjunto de instituições responsáveis pelas representações dos interesses das organizações de classe, bem como pela elaboração e difusão de valores e ideologias. As instituições da sociedade civil são os organismos “privados” e voluntários – partidos, meios de comunicação, escolas, igrejas, empresas, diversas organizações sociais.

A sociedade civil juntamente com a sociedade política – que são as instituições públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o judiciário, o tesouro público etc. – as quais concentram o monopólio legal da violência para dominação e formam, então, o Estado em sentido amplo. Há entre sociedade civil e sociedade política uma relação dialética de identidade-distinção, em que estas são duas esferas da superestrutura, autônomas, mas inseparáveis. Na concepção de Estado em sentido restrito, ele é concebido apenas como “comitê central da burguesia”, como sociedade política, caracterizado pelos seus aparelhos coercitivos e repressivos.

Esta concepção de Estado em Gramsci resulta, dessa forma, numa nova concepção de revolução, em que a luta de classe deve ser realizada através da “guerra de posição” com a busca de uma conquista processual de espaços através da sociedade civil. Uma vez que a disputa pela hegemonia se dá antes mesmo da conquista do poder do Estado através da tentativa de criar um sistema de alianças de classe que lhe permita mobilizar a maioria da população. Visto dessa forma, conforme Semeraro (1999, p. 29), o espaço da sociedade civil em Gramsci seria

mundo das relações sociais, das livres iniciativas, dos conflitos ideológicos, dos cruzamentos culturais e da definição de consenso, a sociedade civil movimenta diversas formas concentradas em torno de partidos, intelectuais, grupos e organizações em condição de determinar conexões hegemônicas provisórias ou mais estáveis sobre toda a sociedade.

Na sociedade civil, portanto, as classes buscam exercer sua hegemonia, isto é, buscam aliados para o seu projeto de sociedade através da direção e do consenso, enquanto que na sociedade política sempre se exerce uma ditadura ou

uma dominação fundada na coerção. Sobre esta questão, Coutinho (1996, p. 57) diz que

as duas funções estatais de hegemonia ou consenso e de dominação ou coerção, existem em qualquer forma de Estado moderno. O uso mais de uma ou de outra vai depender do grau de socialização da política e também da correlação de forças.

O Estado deve ser considerado, como uma relação, assim como o capital, isto é, uma correlação de forças entre classes. A transição ao socialismo deve ser buscada, portanto, através da conquista da hegemonia, do consenso que se dá para as classes subalternas, através da organização.

Sendo assim, coloca-se em questão a possibilidade de que as classes subalternas, através da organização da sua ideologia e de sua direção intelectual e moral e por meio de uma longa “guerra de posições”, podem obter a hegemonia de vários aparelhos privados, antes de se tornar dominante, ou seja, de conquistar o poder de Estado. Além de ressaltar também a necessidade de que a dominação de classe não pode ser exercida sem a conquista do consenso ativo das classes antagônicas.

Diante disso, a sociedade civil seria o espaço de luta pela manutenção da hegemonia dos fundamentos do sistema ou de construção de uma contra-hegemonia que se materializará na formação de um novo projeto societário. Entretanto, a forma como este conceito vem sendo apresentado é bastante diverso. Para Nogueira (2003) a sociedade civil incorporou-se ao léxico contemporâneo antes de tudo como sinônimo de algo hostil ao Estado e à política, além de ter se “deslocado de seu campo principal (o da organização de novas hegemonias) e se converteu num espaço de cooperação, gerenciamento da crise e implementação de políticas” (NOGUEIRA, 2003, p. 218).

A sociedade civil é, assim, instrumentalizada pelo Estado e pelo capital, tornando-a uma esfera de representação indiferenciada e homogênea de interesses e encobrindo seu caráter classista. Ao coloca-la como espaço de espontaneidade e marcado pela solidariedade, passa a ser apontada como a saída para suprir a ausência estatal na execução das políticas sociais e como caminho para se atingir a cidadania. No entanto, tal perspectiva acaba por despolitizar os conflitos sociais, ao mesmo tempo em que ao tornarem-se parceiras, as organizações da sociedade civil

são submetidas a uma lógica mercantil no qual tende a expressar uma sociabilidade que revigora práticas políticas, sociais e culturais individualistas, competitivas e corporativistas.

A importância que passa a assumir a sociedade civil como uma das esferas da vida social junto com o mercado e o Estado, reforça, então, o discurso de que essa pode e deve assumir papel de parceiro destes na execução e controle dos serviços sociais, a partir da ideia de descentralização e de corresponsabilidade.

De acordo com Duriguetto (2007, p. 174):

A sociedade civil é transformada em meio, em instrumento para a operacionalização da atual estratégia do projeto neoliberal de desresponsabilização do Estado e do capital com as respostas à “questão social”, particularmente no que se refere às políticas sociais. E essa estratégia do fortalecimento da lógica da “sociedade civil” revela-se e vem sendo consolidada na proposta de reforma do Estado, especialmente nas estratégias de descentralização.

O que se pode perceber é que assim como os conceitos anteriores – sociedade civil e democracia – a proposta de descentralização também se ancorava em referenciais à direita e à esquerda. As forças que impulsionaram o debate se baseavam na crítica ao Estado, considerando o centralismo e a estrutura piramidal então existente no período da ditadura militar, além do aprofundamento da crise econômica nos anos de 1980, e a consequente crise fiscal pública.

Para Arretche (1996), o consenso em torno da descentralização girava em torno da convergência de opiniões, dadas suas esperadas potencialidades no campo da democratização das relações políticas e no campo da eficiência e eficácia da gestão pública, em que deveria assumir um lugar de destaque nos processos de reforma do Estado.

Os movimentos e entidades organizadas na sociedade civil passaram a reivindicar por maior participação nas decisões, ao mesmo tempo em que cobravam maior cobertura de atendimento ao público e serviços, mais próximos das necessidades da população. Esses movimentos lutavam pela redefinição das atribuições, partilhas de responsabilidades entre os entes federados, do poder e dos recursos na prestação dos serviços públicos, bem como pela criação de espaços de decisão e controle sobre os caminhos das políticas sociais.

Passaram a ser bandeiras desses movimentos maior permeabilidade, transparência, participação e democratização das ações governamentais com a

construção de uma esfera pública, em que a descentralização seria uma estratégia para criar instituições que viabilizem a participação dos cidadãos. Com isso, a democratização da administração pública proporcionaria um desenvolvimento econômico menos concentrador e excludente e uma maior socialização da política, o que resultou na incorporação da perspectiva de descentralização na Constituição de 1988.

Com a expansão da ideologia neoliberal e o contexto de contrarreforma do Estado, a discussão sobre a descentralização é fortalecida. Porém, a ênfase da necessidade desse processo recai na ideia de que era preciso aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas, em que a descentralização seria a condição para o rompimento com as estruturas políticas tradicionais que, por serem centralizadas, impediriam o desenvolvimento das virtudes cívicas. Além da necessidade de desburocratizar e tornar mais ágil o atendimento às demandas

Descentralizar tornava-se um imperativo para controlar a crise fiscal do Estado, frente aos encargos das dívidas interna e externa, e para reduzir o tamanho do governo central, em direção a um Estado mínimo. Sob essa lógica, tudo que a esfera municipal poderia fazer os governos estadual e federal não deveriam interferir. Para os neoliberais a descentralização está relacionada também com a transferência de responsabilidade para o setor privado – mercado e o público não-estatal.

Nesse sentido, havia uma visão concordante de críticas ao Estado, tendo em vista as suas características de centralização, ineficiência, patrimonialismo com a influência de interesses particulares e a inexistência de controle democrático. Com isso, o local, por ser a esfera mais próxima da população, passou a ter uma imagem positiva, em que o poder local, seria o portador de possibilidades de realização da democracia, da participação e do exercício da cidadania.

O que decorreu desse processo foi mais uma desconcentração administrativa do que propriamente uma redistribuição do poder decisório, além da minimização da ação pública estatal relativa à política social, através da privatização que ocorreu tanto em relação à transferência da oferta desses serviços para a sociedade civil como para o mercado. Sobre essa questão Duriguetto (2007, p. 177) diz que

A estratégia de descentralização implementada [...] refere-se tanto ao processo administrativo – transferência da responsabilidade das decisões, funções e ações federais para instancias municipais – sendo sinônimo de

eficiência e redução de custos, quanto ao de descentralização na área social, em que se destacam as proposições relativas à transferência de responsabilidades e funções estatais que podem ser simultaneamente realizadas, geridas e executadas pelo Estado, por organizações públicas não-estatais e por organizações privadas.

Entretanto, os efeitos alcançados com a descentralização foram bastante questionáveis. Com a diminuição dos recursos de que dispunha o governo federal para o exercício de suas funções, diante do processo de contrarreforma do Estado, esse quadro tem implicado que o processo de descentralização seja caracterizado por desigualdades de toda ordem. A transferência dos serviços sociais resultou numa progressiva renúncia das políticas sociais pelo governo federal e, em certa medida, os beneficiários imediatos dessa descentralização têm sido as forças políticas e sociais que se sustentavam nas tradicionais práticas clientelistas.

Sendo assim, Arretche (1996) argumenta que deslocar recursos do centro para os sistemas mais autônomos pode evitar a dominação pelo centro, porém pode permitir essa dominação no interior desse subsistema, afirmando que

Independente da perspectiva política, a democracia e a descentralização dependem mais da possibilidade de que determinados princípios possam se traduzir em instituições políticas concretas do que da escala ou âmbito de abrangência de tais instituições (ARRETCHÉ, 1996, p. 6).

Com isso, a autora diz que não é suficiente que se reforme apenas a escala ou âmbito da esfera responsável pela decisão a ser tomada, sustentando a ideia de que é necessário que se construam instituições compatíveis com os princípios democráticos que se espera produzir. O sucesso da descentralização supõe um reordenamento expansivo das agências do governo central em direção a novas atividades, que implica um governo central fortalecido. Não há uma relação necessária entre descentralização e redução do clientelismo, podendo este ocorrer em qualquer nível.

Outra questão abordada refere-se ao fato de que o uso clientelista dos recursos públicos está historicamente associado à natureza das relações entre burocracias públicas e partidos políticos. A questão da formulação e implementação de políticas adequadas às necessidades dos cidadãos – “depende menos do nível de governo delas encarregado do que do desenho de instituições que criem incentivos ao comportamento responsável por parte dos governos” (ARRETCHÉ,

1996, p. 6). Nesse sentido, tais práticas dependem mais da natureza das instituições deles encarregadas, assim como o caráter democrático do processo decisório.

Mesmo considerando os limites da análise da autora, que atribui à descentralização a depender do formato das instituições, percebe-se que a forma como esse conceito é trazido pelo projeto neoliberal se assenta num discurso fortemente ideológico. Isto quer dizer que, na verdade, a descentralização e a modernização estatal passaram a constituir mecanismos político-institucionais orientados para o desmonte do Estado através da privatização e da redução de sua atividade regulatória e produtiva.

De acordo com Duriguetto (2007) as diretrizes de descentralização reforçam a ampliação da lógica mercantil no campo dos direitos sociais conquistados na Constituição de 1988, denominando-a de destrutiva por expressar um desmonte das políticas sociais sem deixar nada em troca, principalmente ao transferir aos municípios as competências sem os recursos correspondentes. Além disso, resultou numa desregulamentação do papel do Estado e a seletividade e focalização das políticas.

Diante do exposto, percebe-se que conceitos essenciais que marcaram a luta pela construção de um Estado democrático, ao se associar às diferentes perspectivas teórico-políticas, passaram e passam por um processo de disputa em torno de distintos projetos de sociedade, que por outro lado, serviram também para a formação do consenso necessário para o estabelecimento das medidas de contrarreforma do estado. Os principais rebatimentos desse processo se deu sobre as configurações do Estado na sua gestão e implementação das políticas sociais.

1.3 A articulação público-privado nas políticas sociais: as bases para a estratégia de gestão em rede

A partir da apropriação pelo projeto de contrarreforma do Estado desses conceitos fundamentais, muitas das garantias em termos de políticas sociais construídas na Constituição de 1988 que se pautaram num padrão do Estado de bem-estar social, foram remodeladas adequando-as às atuais requisições do capital. O conjunto de direitos sociais duramente conquistados foi, de uma maneira geral, submetido à lógica do ajuste fiscal, continuando uma forte desconexão entre direito e realidade. Para Mota (2009, p. 43)

a “nova” gestão estatal da força de trabalho [incorporou] o processo de precarização como inevitável, a mercantilização como fato inexorável e a subordinação do público ao privado como iniciativas complementares e parte constitutiva das novas experiências de gestão.

O que se pode perceber, é que o Estado, subordinado aos interesses do capital, é reestruturado, com intuito de desvencilhar-se progressivamente da atividade social, tanto para poder financiar o capital como também para alivia-lo na corresponsabilidade do seu sustento. Dessa forma as políticas sociais são modificadas na direção da focalização, da descentralização, e com cortes orçamentários o que favorece a sua precarização.

De acordo com Pereira (2009) ocorre uma tensão entre os objetivos universalizantes do Estado de bem-estar estruturado no segundo pós-guerra e os interesses do capitalismo desregulado atual, resultando numa forma ambivalente e desigual que combina a noção de proteção social existente a formas crescentes de particularismo social e mercantilização da política social. Essa perspectiva tem buscado transformar o Estado numa instituição competitiva, ou seja, associa políticas distributivas clássicas com políticas ativas de trabalho, educação e formação profissional, com o objetivo de aumentar a produtividade e diminuir os custos.

Assim, o que se procurou não foi propriamente eliminar a política social, mas substituir o padrão nos moldes do Estado de bem-estar social, que se pautava por políticas universais de qualidade, desenvolvidas e financiadas num sistema de solidariedade universal e compulsória, que buscava impor limites democráticos de controle da exploração do capital. Fazendo um paralelo dos princípios desse modelo com o projeto neoliberal, Montañó (2005, p. 239) diz que

O que era de responsabilidade do conjunto da sociedade passa a ser de auto responsabilidade dos próprios sujeitos afetados pela “questão social”; o que era sustentado pelo princípio da solidariedade universal passa a ser sustentado pela solidariedade individual, micro, o que era desenvolvido pelo aparelho do Estado passa agora a ser implementado no espaço local, o que era constitutivo de direito passa a ser atividade voluntária, fortuita, concessão, filantropia, passa a ser um não-direito do cidadão.

Essa lógica que passa a vigorar tem subordinado mais fortemente a política social à política econômica, ao passo que diminui os gastos sociais e flexibiliza o trabalho, transferindo a carga fiscal do capital para o trabalho. Há uma polarização

do sistema de seguridade em duas vertentes principais: uma, em que os trabalhadores empregados acessam os serviços a partir do mercado e dos benefícios ocupacionais, e outra, em que o Estado, mínimo, e as entidades filantrópicas atendem os que estão desempregados ou subempregados.

Sobre essa questão Pereira (2009, p. 198-9) argumenta que

Como a lógica desta dualização é justamente fazer com que a política social reja-se pelo princípio da menor elegibilidade, de antiga memória (conceder, conforme Chadwick, benefícios cujo valor seja menor do que o pior salário) e da seletividade no atendimento, fica claro que a cobertura da proteção estatal aos mais pobres será inferior à do mercado que também exige proteção do Estado. Dessa forma, os menos aquinhoados economicamente ficam à mercê de benefícios e serviços precários que, por sua vez, reforçam ou aumentam as desigualdades sociais.

Diante disso, a política social foi reestruturada em seus objetivos e na sua forma de gestão. A redefinição da seguridade social, ou seja, o então padrão baseado na justiça social e no direito de cidadania é substituído, conforme Mota (2009) por: políticas compensatórias de combate à pobreza; privatização e mercantilização dos serviços sociais; emergência de novos protagonistas na execução das ações tais como a empresa socialmente responsável, o voluntariado, com suas práticas congêneres de desenvolvimento sustentável; empoderamento e empreendedorismo social que amparam a redefinição da intervenção social do Estado; esvaziamento das medidas de enfrentamento à precarização e desproteção do trabalho, em prol de ações pontuais contra o desemprego; despolitização das desigualdades sociais de classe; e ações em rede dos diversos atores envolvidos nas políticas sociais.

Com isso, hoje quando se fala em universalidade recorre-se a uma universalidade segmentada, voltada para grupos determinados e não para o conjunto da população. Isso não significou propriamente uma redução da oferta de programas sociais. Esses têm se estendido, porém como alternativa precária ao desmonte de um sistema de proteção mais amplo, marcadamente de caráter emergencial e de atendimento às carências mais imediatas dos cidadãos.

Esse conjunto de tendências que configuram a seguridade social, demonstram que com a reestruturação da política social, os direitos sociais universais e a justiça distributiva deixaram de ser a referência principal para darem lugar ao incentivo à prevalência dos direitos individuais que têm por princípio a valorização do mérito e

que persegue a igualdade de oportunidades, não a de resultados. Além disso, é notável também a participação de outros atores, não apenas o Estado, na implementação das ações. Para Pereira (2009, p. 202):

Essa reestruturação tem basicamente se traduzido na diminuição da intensidade protetora do Estado, no debilitamento do universalismo e no auge do privatismo, trazendo para o centro do processo de gestão do bem-estar contemporâneo arranjos tradicionais travestidos de novos, que elegem a mistura assistencial como grande novidade. Tudo isso conduz ao entendimento de que o Estado de bem-estar e a política social da atualidade tem como principal alvo a coesão social perseguida por meio de pactos corporativos (ou plurais) que, não obstante competitivos, pautam-se pelo princípio da subsidiariedade de forte pendor voluntarista.

Esse novo tipo de sistema de seguridade social tem-se denominado, principalmente na Europa, de bem-estar pluralista ou redes de proteção social. Pereira (2009, p. 199) destaca que a discussão desse sistema, que inclui um largo espectro de organizações, assume relevância com o entendimento de que

É a ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo as empresas) e da sociedade (organizações voluntárias, sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam necessidades humanas básicas. Esta concepção define uma divisão fundamental de responsabilidades no campo do bem-estar e uma redistribuição de funções entre os três “parceiros”: Estado, mercado e sociedade.

Nessa perspectiva, defende-se que o Estado deve deixar de ser o agente principal do processo de provisão direta de bens e serviços sociais para ser o agente fomentador de empresários, grupos voluntários, e outras esferas não-governamentais nesse processo. O Estado passa a promover esses outros agentes tanto através das formulações das legislações necessárias, como na esfera financeira, repassando os recursos para essas instituições.

A parceria entre o Estado e as organizações do chamado terceiro setor passaram a fazer parte da execução das políticas sociais, encoberta pela aparente ideia de passagem de um setor, o estatal, o primeiro, para outro, o terceiro, a sociedade civil. Segundo Montaño (2005, p. 22), o terceiro setor

Refere-se na verdade a um fenômeno real inserido na e produto da reestruturação do capital, pautado nos (ou funcional aos) princípios neoliberais: um novo padrão (nova modalidade, fundamento e

responsabilidades) para a função social de respostas às sequelas da questão social, seguindo os valores da solidariedade voluntária e local, da autoajuda e da ajuda-mútua.

Nesse sentido, o que se caracterizou como um desmonte e a desresponsabilização do Estado para com as políticas sociais, passa a ser mostrado e interpretado como modernização, como mecanismos necessários para superação da crise fiscal. A inclusão da sociedade civil como provedor complementar de serviços sociais se apresenta como uma transferência de ações de um setor falido, o Estado, para o esse outro setor mais eficiente. Sobre essa questão Montañó (2005, p. 228) argumenta que

Como entender que o Estado se afaste parcialmente da resposta às refrações da “questão social” por estar inserido uma “profunda crise fiscal” (o que lhe impediria de financiar as políticas sociais estatais) e, no entanto, tenha capacidade de financiar – mediante remessas em dinheiro ou espécies (repasses), mediante renúncia fiscal, ou até mediante subcontratação etc. –, por meio de “parcerias”, as políticas sociais no âmbito chamado “terceiro setor”? A única resposta plausível para esta questão está na sua função ideológica: a indução à tese da escassez, de que o estado não tem recursos (e/ou é ineficiente) para financiar as políticas sociais estatais pelo excessivo gasto na área social, e à imagem da passagem compensatória, de que a perda de atividade social estatal passa a ser desenvolvida, em iguais ou melhores condições, pelo “terceiro setor”.

Dessa forma, a função das parcerias entre o Estado e a sociedade civil, é puramente ideológica, isto é, essa não tem a função de compensar, as ações de um setor pelo outro, mas a de encobrir e a de provocar a aceitação da população a um processo vinculado a atual estratégia de reestruturação do capital.

A sociedade civil, que em Gramsci representa um espaço privilegiado de lutas sociais, passa com esse direcionamento a se referir a um setor de atividade, na qual as classes atuam em parceria com o Estado e em articulação com a filantropia empresarial, na procura do melhor possível para o bem comum. Os conflitos de classe seriam, então, canalizados através dos mecanismos institucionais e convertidos em confrontos dentro do sistema e não mais contra o sistema.

Dessa forma, procede-se ao que Montañó (2005) denomina de docificação da sociedade civil, ao desarticular as lutas sociais e transformá-las em mero confronto de interesses em procura de um consenso. Processam-se assim alguns deslocamentos:

De luta sociais para a negociação/parceria; de direitos por serviços sociais para a atividade voluntária/filantrópica; da solidariedade social/compulsória para a solidariedade voluntária; do âmbito público para o privado; da ética para a moral; do universal/estrutural/permanente para o local/focalizado/fortuito (MONTAÑO, 2005, p. 200).

É nesse contexto que os conceitos de democracia, sociedade civil e descentralização, juntos se reconfiguram para formar o consenso necessário em torno desse novo padrão de política social. Isto quer dizer que, é sob o pretexto de fomentar a participação da sociedade através do controle social para o desenvolvimento da democracia e da cidadania, que se descentraliza à sociedade civil, transformada em terceiro setor.

A descentralização, nesse sentido, é utilizada para fomentar a privatização dos serviços sociais e a indução para que os governos – de preferência os locais – estabeleçam parcerias. Incentiva-se o atendimento as demandas sem ampliação dos serviços públicos, mobilizando a chamada solidariedade individual e voluntária, e o trabalho da própria comunidade, tendo em vista dotar as iniciativas de autosustentabilidade.

Essa compreensão tem conquistado adesão nos diversos redutos ideológicos, os quais apropriam-se dos conceitos criados pelo pensamento socialista, forjados num contexto de luta organizada dos trabalhadores, colocando-os dentro de uma perspectiva individualista. Ao defender esse tipo de autonomia da sociedade em relação ao Estado “nega-se o bem-estar social como um direito do cidadão e dever do Estado, já que somente esse tem a capacidade e autoridade coativa para estender esse direito de forma desmercadorizada” (PEREIRA, 2009, p. 200-1).

As parcerias representam, na verdade, uma desresponsabilização do Estado na resposta à “questão social” e sua transferência para o setor privado, seja para fins privados que visam o lucro, seja para fins públicos. Procura-se, por um lado, diminuir os custos dos serviços pela via da precarização, focalização e localização destes serviços, e por outro lado, retirar essas atividades do âmbito democrático-estatal governado conforme o direito público. Na verdade, ocorreram apenas mudanças nas formas distribuição e execução de benefícios e serviços, sem que o Estado tenha se tornado dispensável. O Estado continua desempenhando parte das funções sociais e regulando as atividades dessa pluralidade de organizações.

É um equívoco pensar que a participação de muitos atores na política social melhorou a provisão dos serviços. Ao retirar as ações do âmbito estatal, esvazia-se

a dimensão de direito universal e de políticas sociais de qualidade, substituindo-a por uma cultura resignada ao possibilismo, na medida em que as ações são orientadas pela capacidade dessas organizações atenderem, em detrimento do atendimento universal.

Assim, para além dos eventuais objetivos manifestos das organizações ou do ator solidário e voluntário que compreende o chamado “terceiro setor”, esses terminam por ser instrumentalizados, pelo Estado e pelo capital, nessa nova modalidade de trato à “questão social”, revertendo os ganhos históricos dos trabalhadores relativos aos seus direitos de cidadania.

Nesse sentido, percebe-se que a transferência de execução das ações dos serviços restringiu ou destituiu direitos dos cidadãos devolvendo os encargos à sociedade, desobrigando, em parte, o Estado de seus deveres. Assim, a participação da sociedade torna-se questionável, uma vez que ao invés de a sociedade funcionar como espaço das classes sociais, exercendo papel de agente crítico nos rumos da política social, essa tem funcionado como agente de solidariedade e da colaboração.

Sendo assim, o que podemos perceber é que uma das características essenciais desse novo padrão de política social no atual contexto do capitalismo é a participação de diferentes organizações do Estado e da sociedade civil na implementação das ações, sob as diretrizes da descentralização e da participação. Tal modificação fez com que emergisse a necessidade de novos modos de gestão que pudesse agregar, então, a participação de todos os envolvidos, sendo um deles a estratégia de gestão em rede.

CAPÍTULO 2 Gestão de redes: elementos para análise na política de assistência social

2.1 O conceito de rede e sua apropriação pelas ciências sociais

O atendimento das demandas sociais é um grande desafio na sociedade atual, no sentido da garantia de direitos como fundamento para a consolidação da cidadania. Para o atendimento das necessidades sociais, em sua amplitude e densidade, assim como necessidades específicas dos vários segmentos da população (crianças, pessoas com deficiência, idosos, dentre outros) tem se mostrado de fundamental importância a articulação da rede de políticas públicas como perspectiva do trabalho social. No entanto, essa relevância apenas pode ser entendida dentro do contexto da discussão teórica sobre o surgimento das redes sociais.

A popularização do conceito de redes é um fenômeno recente que se deve às atuais configurações da sociedade, cada vez mais interconectada, através da tecnologia da informação e do processo de globalização dos mercados. Segundo Castells (1999), a reestruturação do modo capitalista de produção expressa na flexibilização e globalização dos mercados, requisitou uma aproximação do local com o global, das economias entre as diversas nações, a partir do avanço tecnológico, resultando numa transição para uma nova estrutura de sociedade.

No seu entendimento, o uso da tecnologia centrada na informação remodelou a base material da sociedade, fomentando a expansão das redes que constituem a nova morfologia da sociedade e influencia no processo de reprodução social:

[a rede] é um conjunto de nós interconectados. [...] O que um nó é depende do tipo de redes concretas. [...] A inclusão/exclusão em redes e a arquitetura das relações entre redes são possibilitadas por tecnologias da informação [...] e configuram os processos e funções predominantes em nossas sociedades (CASTELLS, 1999, p. 566).

Assim, a estrutura social baseada em rede torna-se dinâmica e suscetível à inovação, formando as condições necessárias para o funcionamento da economia capitalista em função da globalização e da organização social que visa à compressão do espaço e do tempo. Nesse sentido, o sistema produtivo passa a depender também da combinação de alianças estratégicas e projetos de

cooperação. Nesse contexto, o Estado, para aumentar a sua operatividade e recuperar sua legitimidade, desenvolve práticas de cooperação internacional e de descentralização político-administrativa em seu território. Isso ocorre mediante a proliferação de arranjos institucionais em que as redes comparecem com o seu potencial de cooperação e fortalecimento da ação integrada.

Na literatura, o conceito de rede é objeto de um conflito permanente entre diferentes correntes das ciências sociais, focalizando em diferentes questões como a relação indivíduo/sociedade; ator/estrutura; objetividade/subjetividade, segundo enfoque micro ou macro da realidade social. A antropologia estrutural, por exemplo, entende as redes como descritivas, servindo para identificar o caráter das organizações e dos comportamentos sociais. Na concepção do individualismo metodológico, é privilegiado o ponto de vista do ator, embora se leve em consideração a influência das relações sociais no seu agir (MARTELETO, 2001).

Por outro lado, a rede social é tão antiga quanto a história da humanidade, diz a autora, mas apenas nas últimas décadas as pessoas passaram a percebê-la como uma ferramenta organizacional. O investimento acadêmico nos estudos das redes ocorreu, sobretudo com o fim da Guerra Fria, quando há a redefinição dos atores nas relações internacionais. Novos caminhos de pesquisa surgem a partir da noção de globalização, com a valorização dos elos informais e das relações que se estabelecem, em detrimento das estruturas hierárquicas.

Segundo Freeman (2004), a partir de um levantamento de pesquisas realizadas sobre o tema, nas quais se incluem os clássicos como Durkheim, Spencer, a perspectiva interacionista de Simmel, dentre outros, muitos investigadores utilizaram, na condução da pesquisa sobre os fenômenos sociais, elementos que hoje definem a análise de redes sociais modernas. Essa análise eram motivadas por uma intuição estrutural baseada em laços que ligam os atores sociais. No entanto, Freeman (2004) considera que o nascimento da análise de redes sociais tem como marca os estudos de Moreno, através do desenvolvimento da sociometria:

O primeiro passo decisivo no desenvolvimento da sociometria foi a revelação da própria organização do grupo. O segundo passo foi a inclusão de medidas subjetivas na determinação desta organização. O terceiro passo foi dar aos termos subjetivos o maior grau possível de objetividade. O quarto passo foi a consideração do critério em torno do qual uma determinada estrutura se desenvolve. Cada uma destas etapas foi focada

na padronização estrutural dos dados (FREEMAN, 2004, p. 39. Tradução livre).

Apesar disso, a sociometria foi aos poucos abandonada e a análise de redes passou por um período sem estudos significativos, sendo retomada em meados dos anos 70. Desde então têm sido organizadas conferências, revistas científicas para reunir e interconectar os autores que discutem essa perspectiva. As escolas americana e canadense têm bastante influência no desenvolvimento da análise de redes sociais modernas. De acordo com Portugal (2007, p. 6)

A tradição americana de estudo das redes desenvolveu-se segundo duas linhas de sensibilidade distintas: uma herdeira de Simmel é essencialmente formalista concentrando-se, sobretudo na morfologia das redes e no seu impacto nos comportamentos. A outra se reclama estruturalista, definindo a relação como unidade básica da estrutura social e utilizando uma grande variedade de conceitos e métodos de análise do estudo das redes sociais para responder a problemáticas centrais na teoria sociológica.

Esse objeto de estudo passa da categoria dos atores às relações que eles estabelecem, conferindo ênfase ora à estrutura, ora aos indivíduos. Diz-se, portanto, que esta se pauta pelo imperativo anticategórico, isto é, rejeita explicar o comportamento humano apenas pelos atributos individuais. Busca-se superar algumas dicotomias das ciências sociais com estudos de análises macro/micro, agência/estrutura.

Na análise relacional, a ênfase recai nas relações estabelecidas na rede e na estrutura que formam, enquanto na análise sociocentrada ou posicional, o enfoque recai sobre um dos nós, ou seja, procura-se reconstituir as relações entre os diferentes nós da rede. Há também a abordagem egocentrada, na qual a análise se dá a partir da reconstituição da rede de relações de um determinado indivíduo, ou seja, dos laços que ele estabelece na rede com outros indivíduos.

Para Tindall & Wellman:

Análise de redes sociais é o estudo da estrutura social e seus efeitos. Nela a estrutura social é concebida como uma rede social, que é um conjunto de atores (nós) e um conjunto de relações conectando esses atores. Os atores podem ser grupos, organizações ou mesmo Estados-nação, bem como pessoas, e as relações são fluxos de recursos que refletem relações de controle, dependência, e cooperação. A preocupação central da análise de redes é entender como a estrutura social facilita ou constrange oportunidades, comportamentos, e conhecimento (2001, p. 3. Tradução livre).

As interações nas redes podem ocorrer face a face ou não e podem ser permanentes ou episódicas. Já os laços que representam as ligações entre os nós podem ser caracterizados de diversas maneiras – se há relação de parentesco, se são positivos ou negativos, se são fortes ou fracos e ainda se são ativos ou passivos. De acordo com Portugal (2007, p. 25-6), de forma geral as propriedades morfológicas das redes, consideradas nos estudos acadêmicos são:

A dimensão [da rede que se refere ao] número de elementos, de nós; densidade: o número de laços potenciais de toda a rede e os que realmente existem; orientação: as relações se orientam para que tipo de relações (parentesco, amizade...); polarização: catalisadores de relações. Quem desempenha esse papel na rede?; segmentação: os elementos que pertencem a diferentes redes interagem entre si ou constituem núcleos de relações independentes?; sobreposição ou dissociação: um laço tem mais do que um conteúdo? Os diferentes elementos da rede desempenham mais do que um papel no total da rede?

A partir desses estudos, embora não se possa falar de uma teoria única de redes sociais, e o conceito de redes seja empregado em diferentes abordagens teóricas, os autores afirmam que a análise de redes estabelece um novo paradigma de pesquisa sobre a estrutura social. Nas redes sociais há a valorização dos elos informais e das relações em detrimento de estruturas hierárquicas. Para eles, não há dúvida de que decisões micro são influenciadas pelo macro, tendo a rede como intermediária. Outro ponto bastante ressaltado pelos diversos autores é que a análise de redes sociais é um campo de estudos interdisciplinares (Portugal, 2007; Freeman, 2004).

Nesse sentido, a análise de redes tem sido utilizada com diversas aplicações. No estudo de Fontes (2008) as redes sociais são associadas ao conceito de capital social e entendidas como fonte de suporte social, isto é, estudos em que se analisa de que forma a rede de relações estabelecidas pelos indivíduos influencia a sua condição social. Ao desenvolver estudos sobre a estruturação das redes sociais a partir das associações voluntárias – grupos de amigos, vizinhos, ajuda mútua, etc. – essa abordagem de redes fornece elementos privilegiados para a compreensão do fenômeno, partindo do pressuposto de que a mobilização de recursos dos atores ou indivíduos que compõem a rede depende do desenho – a força dos laços – por ela assumida.

Essa perspectiva de análise teórica tem fundamentado também práticas profissionais. Nessa situação, a rede social é utilizada no trabalho social de uma

determinada instituição ou ator social, partindo da compreensão de que a realidade social é constituída por redes primárias e secundárias.

De acordo com Sanicola (2008), o termo rede é utilizado para interpretar a realidade social em exame, no entanto assume também um caráter operacional como forma de intervenção. A rede pode ser requisitada como algo que promove a cura ou uma rede que pode ser curada no sentido clínico do termo; como projeto de organização dos recursos em rede a partir de um trabalho no território; como apoio social, troca de auxílio concreto entre os laços, em que o profissional identifica a rede, faz a sua análise e cria os laços, através da coordenação e do estímulo; como mobilização do capital de relações humanas à disposição, trabalhando sobre o risco de vulnerabilidade das pessoas, com o objetivo de reduzi-lo consideravelmente, na medida em que amplia essas relações.

Nos estudos dos movimentos sociais, Scherer-Warren (2006) utiliza a análise de redes para descrever novos formatos organizativos da sociedade civil. Os movimentos sociais podem ser mais bem compreendidos quando os atores que os compõem forem observados a partir de uma perspectiva de redes, uma vez que, dessa forma, amplia-se a análise, na medida em que considera as redes como algo que os constitui. A rede de movimentos sociais “refere-se, pois, a uma comunidade de sentido que visa a algum tipo de transformação social e que agrega atores coletivos diversificados, constitutivos do campo da sociedade civil organizada” (SCHERER-WARREN, 2006, p. 4).

Essas redes seriam assim um novo formato organizativo que amplia o campo de ação de um determinado movimento, transcendendo as experiências empíricas, concretas, datadas, localizadas, de organizações individuais. Com isso, essas redes aproximam diversos atores de diferentes tipos de organizações que defendem diferentes bandeiras, possibilita o diálogo entre diversos interesses e valores, e o debate de temas transversais. Além disso, através dessas articulações amplia-se a capacidade de mobilização dos movimentos, bem como aproxima os que são mais localizados com outros mais globalizados, favorecendo a defesa de interesses comuns.

. No âmbito das políticas sociais, a mediação do trabalho em rede tem sido apontada como “instrumento fundamental para a gestão do trabalho social no contexto democrático, permitindo a construção de novas formas de coletivização, socialização, organização solidária e coordenação social (TEIXEIRA e OUVENEY,

2007). Neste estudo, procuramos contextualizar essa estratégia no cenário atual da provisão de serviços da assistência social, através do SUAS. Para apreender o significado dessa estratégia, entendemos que ela transcende o escopo de recurso gerencial, na medida em que permite gerar relações de cooperação e a otimização das ações públicas em relação às demandas sociais da coletividade.

2.2 Redes de políticas públicas: uma estratégia de gestão para a assistência social

2.2.1 Redes de políticas públicas: as bases do debate

Na literatura internacional, os primeiros estudos sobre redes de políticas surgem em meados dos anos de 1970 e 1980, com maior crescimento na década de 1990, período em que, principalmente os países da Europa, vivenciaram a adoção do ideário neoliberal e o consequente desmonte do Estado de bem-estar social. No Brasil, discussões nesse campo aparecem apenas em meados dos anos 90, com crescimento expressivo nos anos 2000. Fato que acreditamos estar relacionado com a adoção das medidas neoliberais, que só ocorreram no início dos anos 1990.

É importante lembrar que nesse contexto, de forma geral, os países capitalistas passam por processos de “reforma” do Estado, justificada pela necessária retomada do crescimento, diante da crise fiscal vivenciada por diversos países. Em decorrência disso, o Estado passa a ser interpretado como ineficiente e demasiadamente burocrático, ao passo que o mercado e a sociedade civil passam a ser valorizados e requisitados a participar da formulação e execução da política pública.

Com isso, o que podemos perceber é que a discussão sobre as redes está atrelada a reconfiguração do Estado, justificado pela crescente escassez de recursos e aumento da demanda, em que este passa a incorporar critérios de gestão e organização próprias do mercado, buscando flexibilizar a organização burocrática, neste contexto de capital flexível. Além disso, coloca-se em pauta também a necessidade de incorporar novos atores no campo da política social, que tradicionalmente era ocupado pelo Estado como forma de democratizá-lo, bem como resultado de demandas por ações mais eficazes. Questões que, como discutimos

anteriormente tem um caráter fortemente ideológico, e buscam encobrir a verdadeira face da modificação do padrão de política social.

Os países que dominaram as discussões sobre *rede de políticas*, foram também os primeiros a adotar medidas neoliberais nos seus Estados. Assim, no contexto internacional predominam no debate autores britânicos, germânicos e americanos, que de uma forma geral

Partilham um entendimento comum, [...] definem a rede de política como um conjunto de relações relativamente estáveis que são de natureza não hierárquica e interdependente, ligando uma variedade de atores, que partilham interesse comum com relação a uma política e que trocam recursos, [...] reconhecendo que a cooperação é o melhor caminho para alcançar objetivos comuns (BÖRZEL, 1998, p. 254 tradução livre).

De acordo com Börzel (1998), são diferentes entendimentos e aplicações em que este conceito é encontrado na literatura: como uma metáfora para conotar o fato de o processo da política envolver uma ampla variedade de atores, outros a utilizam como uma ferramenta analítica para avaliar as relações entre os atores que interagem numa determinada política setorial, e a concepção de rede como um método de análise da estrutura social que está presente na política.

A partir dessa compreensão, a autora destaca a existência de duas escolas principais que discutem a rede de políticas: a escola de redes como uma intermediação de interesses, e a escola que compreende redes como uma forma específica de governança. Nesse sentido, a principal distinção entre as duas escolas é o fato de que:

A escola de intermediação de interesses concebe rede de políticas como um conceito genérico o qual aplica a todos os tipos de relação entre atores públicos e privados. Para a escola de governança, ao contrário, rede de políticas apenas caracteriza uma forma específica de interação público-privada na política pública (governança), ou seja, a que se baseia na coordenação não-hierárquica, em oposição à hierarquia e ao mercado como dois modos inerentemente distintos de governança (*ibidem*, p. 255. Tradução livre).

Para Börzel (1998), a escola que ganhou maior notoriedade foi a de intermediação de interesses de matriz britânica, em que a rede de políticas é um termo genérico que se refere a diferentes formas de relacionamento entre grupos de interesses e o Estado. Essa escola utiliza a noção de redes como um termo metafórico que caracteriza a relação Estado-grupo, e se detém na análise da

estrutura social estabelecida entre as instituições presentes na política pública. Seus primeiros estudos se propuseram a ser uma alternativa aos modelos pluralista e corporativista de análise política.

Pode-se perceber que esta perspectiva está relacionada à corrente da ciência política do neoinstitucionalismo em que, de forma geral, o enfoque se dá sobre as instituições e como estas determinam os resultados sociais e políticos das questões que envolvem o Estado. A ênfase dos estudos pode variar de explicações que valorizam a cultura institucional, as relações assimétricas de poder entre as instituições, dentre outros fatores.

Nesse sentido, para a escola de intermediação de interesses, o pressuposto básico é que entre o Estado e os grupos de interesse existe uma relação de dependência de poder, em que os recursos são trocados, formando uma rede de política. Sobre essa questão, Börzel (1998) afirma que nesta escola

As redes de política são geralmente consideradas como uma ferramenta analítica para examinar relações de troca institucionalizadas entre o Estado e organizações da sociedade civil, permitindo uma análise minuciosa por levar em conta as diferenças setoriais e subsetorial, os papéis desenvolvidos pelos atores públicos e privados e o relacionamento formal e informal entre eles. A suposição básica é que a existência da rede de políticas, que reflete o relativo status de poder de interesses particulares numa área da política, influencia (penso que não determina) o resultado da política (1998, p. 258. Tradução livre).

Apesar disso, há diferentes perspectivas de estudos nessa escola, de acordo com a forma e a dimensão em que as redes são entendidas ou distinguidas. Por isso, podem ser análises de nível macro – perspectiva do todo com pouca atenção aos processos de mediação – micro – não considera os fatores estruturais, focando nas relações a partir dos indivíduos – nível meso – que ligou o nível micro e macro, combinando questões mais amplas com as decisões dos indivíduos – e o nível múltiplo que integra todos os níveis a partir de uma perspectiva dialética.

Um dos estudos de maior influência foi o realizado Rhodes, no qual a rede de políticas é um conceito de nível meso, utilizado para analisar as redes como relação intergovernamental, em detrimento da relação Estado e atores privados. De acordo com Evans (1998) no modelo de Rhodes,

A noção de rede de políticas públicas se apresenta como um termo genérico que utiliza para classificar a relação, entre grupos e departamentos do governo e destes entre si. Desenvolveu uma tipologia que distinguiu

entre cinco tipos diferentes de redes (comunidade de políticas públicas, rede profissional, rede intergovernamental, rede do produtor e rede temática) que representam um continuum desde a comunidade de políticas públicas fortemente integradas até a rede temática debilmente integrada (1998, p. 243. Tradução livre).

Para Rhodes (*apud* EVANS, 1998), as redes de políticas não são exclusivas, mas pode existir mais de uma rede dentro de um mesmo campo de política pública. As relações de dependência se estabelecem, pois qualquer organização para alcançar as metas precisa trocar recursos, além do fato da tomada de decisão de um ator ser limitada por outro. Nesse processo de troca, há fatores do contexto ou do ambiente que podem influenciar, os quais são: econômicos, ideológicos e o conhecimento técnico e institucional.

Em sua crítica, Evans (1998) destaca que esta abordagem não oferece mais do que uma descrição detalhada ou uma compreensão rápida do efeito da estrutura das redes sobre os resultados da política e uma classificação da relação Estado-grupo. Posição que também é reafirmada por Börzel (1998, p. 266. Tradução livre) como um dos desafios a ser enfrentado para o desenvolvimento desse campo:

Uma das maiores críticas é que rede de políticas não está apta a oferecer mais do que um poder explanatório. A inabilidade geral da escola de intermediação de interesses para formular hipóteses que ligam sistematicamente a natureza da rede de políticas com as características e resultados do processo político parece confirmar o julgamento que a rede de políticas não é mais nem menos do que uma usual caixa de ferramenta para analisar a política pública.

Outra escola que discute a rede de políticas, de acordo com a classificação de Börzel (1998), é a que trata a rede de políticas como uma forma de governança. O diferencial dessa escola se dá pelo fato de que as redes de políticas são utilizadas para denominar e analisar uma forma específica de interação de atores públicos e privados, que resulta numa forma específica de governança em oposição às formas hierárquica e de mercado.

É importante lembrar que a temática da governança surge como essencial num contexto de crise do Estado. Como a sua forma de gestão burocrática foi apontada como a responsável pela crise, era preciso, então, recuperar a sua capacidade financeira e administrativa de gestão, e assim recuperar a legitimidade frente à população. Nesse momento percebe-se também que determinados atores

não-estatais ganhavam legitimidade na oferta de serviços públicos e o Estado não teria mais o monopólio da oferta desses serviços.

Por isso, fazia-se necessário entender como se organizava, a partir de então, o espaço público constituído por uma rede de diversos atores que interagem, com seus diferentes interesses. A governança seria, nessa perspectiva, um processo complexo de tomada de decisão, de planejamento, de execuções de ações, ou seja, de gestão dos serviços de bem-estar públicos, que ultrapassam o sentido tradicional de governo.

De acordo com Börzel (1998), no campo de estudo da governança, a rede de políticas caracteriza as interações entre atores públicos e privados envolvidos na formulação e implementação de uma política setorial, que apesar dos interesses distintos são interdependentes e, por isso, buscam soluções para os problemas através da ação coletiva, de forma não hierárquica.

As justificativas para a emergência das redes devem-se ao fato de que

A governança moderna é caracterizada por sistemas de decisões em que a diferenciação territorial e funcional desagrega a capacidade eficaz de resolver problemas numa coleção de subsistemas de atores com tarefas especializadas e competência e recursos limitados. [...] O resultado é uma interdependência funcional dos atores públicos e privados no fazer da política. Os governos tornaram-se altamente dependentes da cooperação e da articulação de recursos, mobilizando atores políticos de fora do seu controle hierárquico. Esta mudança favoreceu a emergência da rede de políticas como uma nova forma de governança (BÖRZEL, 1998, p. 259-60. *Tradução livre*).

Nesse sentido, podemos perceber que a rede de políticas é vista como reflexo da mudança na relação Estado e sociedade civil, em que o termo rede significa uma mudança real na estrutura da política e tem se tornado uma inovação institucional na gestão das políticas públicas. Para Goldsmith & Eggers (2006), os desafios postos neste início do século XXI são mais complexos do que nunca, tornaram-se mais globais e, na mesma medida, mais locais, enquanto que o poder do Estado se dispersa. Portanto, “o modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende às demandas desse tempo em rápida transformação [...] são inadequados para abordar problemas que transcendem os limites organizacionais” (p. 22).

Nessa perspectiva de análise, o avanço tecnológico, as mudanças na economia e na sociedade favoreceram e/ou requisitaram mudanças na forma atual do Estado, ou melhor, do setor público. De acordo com Goldsmith & Eggers (2006)

alguns fatores favoreceram a emergência das redes, sendo o primeiro deles a compreensão de que o governo é a terceira parte, ou seja, cada vez mais empresas e organizações sem fins lucrativos passam também a atuar e atender às demandas públicas. Os processos de terceirização, estabelecimento de parcerias, arranjos de concessão e privatizações são componentes centrais do governo em rede. Assim, consideram que após a identificação de falhas e as consequentes críticas aos modelos, hierárquico e de mercado, o Estado tem procurado a sociedade para gerir as políticas, envolvendo diferentes tipos de atores que dispõem de importantes recursos.

Com isso, podemos estabelecer uma relação com essa perspectiva e a programática de Bresser Pereira (1996) para a “reforma” do Estado brasileiro, uma vez que os autores que trabalham a rede de políticas como governança, a compreende como uma crítica às ideias neoliberais, buscando apontar os limites do neoliberalismo e da transferência total das ações de bem-estar para o mercado. Reforça a crítica do neoliberalismo em relação aos limites do Estado por sua excessiva burocracia, rigidez, etc., criticando a sua posição como provedor exclusivo dessas ações, e propõe a transferência parcial, ou seja, que o Estado execute apenas os serviços essenciais. Como expusemos anteriormente, o próprio Bresser Pereira (1996) se define como um social-liberal, tentando diferenciar-se da corrente neoliberal.

Na realidade brasileira, é importante lembrar que a luta pela democratização do Estado se dá em meio a uma série de contradições e polarizações em que o Estado ditatorial militar é visto como o mal a ser combatido e as organizações da sociedade civil são encaradas como aquelas que são formadas por valores positivos que buscam e defendem os direitos de cidadania. Com a retomada do Estado democrático de direito, defendia-se intensamente a abertura desse Estado para a participação democrático-popular.

Com a adoção das medidas de “reforma”, os governos que as implementaram apropriaram-se da defesa de questões como a democracia e a descentralização, tornando funcional ao seu projeto de sociedade, bem como incorporaram uma compreensão de sociedade civil como algo dotado de valor positivo, permeado por valores altruístas e de solidariedade. Nesse sentido, podemos perceber que os autores que debatem as redes no setor público, se apoiam nessa compreensão, como podemos ver no estudo de Junqueira (2005, p. 207):

O deslocamento do poder de decisão é um meio de democratizar a gestão com a redefinição do relacionamento entre Estado e sociedade. A descentralização passa a constituir um fator importante para estimular a dinâmica participativa mediante a abertura de canais de comunicação entre os usuários e as organizações descentralizadas.

Assim, as redes estariam interligadas a um processo de reivindicação de maior participação nas políticas sociais, decorrentes da proliferação de organizações sociais e de uma maior consciência cidadã, em que “o Estado era o promotor exclusivo das políticas sociais, mas essa situação começou a mudar em função das demandas e das pressões advindas de pessoas e grupos organizados” (*ibidem*, p. 198). Participação que não se dá apenas no sentido da luta da ampliação do Estado de direito, porém, como os autores colocam, é uma maior participação na gestão das políticas públicas, que nesse caso significa planejamento e execução dessas políticas.

A “reforma” do Estado ganha força como uma estratégia de racionalizar o aparelho estatal, até então centralizado e burocrático. E para dotá-lo de agilidade e eficiência, deslocam-se para esferas periféricas as competências e o poder de decisão sobre essas políticas através da descentralização. Essa descentralização se dá tanto através da transferência e divisão de responsabilidades entre as três esferas estatais: união, estados e municípios, bem como para organizações não-governamentais. Conforme Junqueira (2005, p. 196):

As ONGs surgem como opção de mudança e como possibilidade de propiciar maior eficácia à gestão pública [...] transferência para organizações privadas autônomas que privilegiam os interesses coletivos, de competências do Estado quanto ao atendimento das demandas sociais. Essa nova dinâmica possibilita não apenas a criação de redes sociais que privilegiam a lógica do cliente, mas também a valorização da gestão intersetorial, que dá ênfase à compreensão e à solução dos problemas sociais de modo integrado.

Nessa perspectiva, o Estado passa a transferir algumas de suas competências para organizações da sociedade civil que devem atuar em caráter complementar e em parceria, no entanto, sem se eximir de suas responsabilidades. O Estado deve, portanto, se dedicar à coordenação da prestação de serviços sociais, ficando com o planejamento, avaliação e controle, aplicação das normas e manutenção da ordem.

Considerando que as políticas públicas passam, então, a envolver múltiplos atores, com interação de agentes públicos e privados, as redes são identificadas como a solução adequada para gestão das políticas sociais. Soma-se a isso, a crescente tendência de integração entre as diferentes agências governamentais e os vários níveis de governo na execução das políticas e dos serviços públicos.

Para tanto, o avanço tecnológico desempenhou um papel fundamental, tornando possível a troca de informações e a colaboração em tempo real e a custos reduzidos, de forma antes impensável. Hoje, praticamente todos os setores do Estado se utilizam da internet, de rede de dados e *softwares* para compartilhar dados, construir propostas conjuntas, dentre outras questões. Para Junqueira (2005) a articulação de instituições permite enfrentar problemas sociais, agregando diferentes olhares sobre uma situação que, devido à sua complexidade, não pode ser enfrentada apenas da ótica de uma única política, mas da integração de diversas políticas sociais.

É nesse sentido que o autor trabalha o conceito de rede social, sempre articulado com o conceito de intersectorialidade, que é

Um meio de intervenção na realidade social que exige articulação de instituições e pessoas para integrar saberes e experiências, estabelecendo um conjunto de relações e constituindo uma rede. Essas relações permitem pensar na ideia de rede como uma possibilidade de “reconstruir a sociedade civil”, que se desenvolve a partir de seus integrantes, os quais se articulam em função do bem-estar social e da produção, tornando-se produtores ativos (*ibidem*, p. 206).

A rede social é uma possibilidade de ampliar e integrar as diversas organizações que atuam com as políticas sociais, apesar de estas conservarem a sua identidade e a especificidade. A importância de reunir esses atores é a possibilidade de integrar saberes e experiências, em que a sociedade pode passar também a desempenhar um papel ativo e criativo nesse processo. Tendo em vista esta realidade, segundo Goldsmith e Eggers (2006) as redes representam uma nova forma de governar o setor público, as quais apresentam vantagens em relação à forma hierárquica de governo, como a maior capacidade de especialização dos serviços; a possibilidade de inovação; a flexibilidade; a redução de custo e um maior alcance.

Há uma crescente demanda dos cidadãos por maior controle sobre os serviços prestados pelo Estado, em que esses exigem uma maior aproximação com

a sua realidade e com o atendimento de suas necessidades. Dessa forma, a maior capacidade de especialização, refere-se ao fato de que as redes podem oferecer serviços mais específicos, uma vez que estão mais aproximadas da realidade e da necessidade local que é demandada pela população, bem como permite que as empresas e organizações envolvidas possam se concentrar em sua missão principal, evitando paralelismo de ações.

Tendo em vista que a rede envolve uma ampla gama de prestadores com relações horizontais, essa favorece a troca de informações, de práticas e ideias que respondam de forma rápida e eficaz às necessidades, ao contrário da organização hierárquica, o que possibilita a inovação:

A inovação muitas vezes enfrenta obstáculos maiores em uma organização hierárquica – particularmente em uma burocracia governamental – do que dentro de redes, porque a gama de restrições internas horizontais tende a inibir a interação necessária para desenvolverem-se boas ideias, barreiras verticais, por sua vez, impedem que as ideias desenvolvidas cresçam a ponto de transformar-se em decisões (GOLDSMITH & EGGERS, 2006, p. 48).

A flexibilidade da rede se refere à capacidade de adaptação mais rápida à modificação das circunstâncias ou das necessidades que podem ocorrer durante o processo. Como as redes se caracterizam por relações de parcerias, terceirizações, contratos entre organizações etc., tornam-se mais fácil à adaptação da execução dos serviços, em relação à forma tradicional do Estado hierárquico.

A redução de custos também decorre das parcerias, uma vez que com a presença de organizações e empresas participando do processo, essas também se utilizam dos seus recursos para execução das ações, reduzindo a participação do Estado, bem como permite um maior alcance às demandas da população em espaços que o Estado não ofertava serviços. Além disso, Besussi (2006) destaca também que

Os argumentos em apoio à contribuição das redes de políticas para a governança eficiente consideram todo o potencial para um processo político mais pró-ativo, pois a presença de múltiplos atores pode garantir a identificação precoce de problemas e soluções com certo grau de flexibilidade e adaptação à complexidade das condições existentes (2006, p. 9. Tradução livre).

As redes reúnem informações de todas as partes interessadas na política e, por envolver vários atores, pode vir a fornecer um ambiente de consenso e construção, diminuindo ou limitando as possíveis resistências à implementação da política. Conforme ressalta Börzel:

As redes reduzem os custos da transação em situações de decisão e de fazer complexos por elas fornecerem a base de conhecimento, experiência e orientação normativa comum. Elas também reduzem a insegurança por promover a troca mútua de informações. Finalmente, as redes podem contrabalancear as assimetrias de poder por fornecer canais adicionais de influência além das estruturas formais (1998, p. 262. Tradução livre).

A rede de políticas teria como finalidade dar maior eficiência e eficácia à gestão das políticas sociais, porém exige transformações nas práticas das organizações, públicas ou privadas, uma vez que a possibilidade de participar não torna homogêneos os interesses que permeiam as relações sociais. Assim, alguns entraves também podem surgir na gestão das redes. O primeiro é enfrentar as dificuldades com os dados precisos sobre a prestação de serviços na rede, para saber se minimamente os objetivos estão sendo atingidos, bem como garantir sempre uma boa comunicação entre os participantes, para que se garanta a colaboração.

Há também uma dificuldade em se alcançar o consenso, ou seja, há entraves que podem ocorrer na gestão dos conflitos e interesses opostos dos vários atores que podem levar à ruptura da rede. Nesse caso, Goldsmith e Eggers (2006) ressaltam que é preciso o Estado, enquanto coordenador da rede, pressionar os seus parceiros a adequar os seus interesses em nome do bem comum. Além disso, é necessário garantir em todo o processo a adesão e confiança dos atores, à proposta da rede, uma vez que a desistência dos participantes pode inviabilizar o processo.

Outra questão diz respeito aos problemas na supervisão dos resultados da rede, em que o Estado não exerce o papel de coordenador de fato, deixando as organizações agir de forma fragmentada. O Estado precisa gerenciar o relacionamento com cada organização e dessas com as outras, garantido o compartilhamento de informações e a circulação dos usuários na rede. Isso coloca em questão também a dificuldade de se encontrar funcionários com habilidades e treinamento adequado para coordenar as redes.

Diante disso, para se enfrentar essas questões, uma das alternativas que se tem apresentado é de considerar que a rede de políticas não é uma alternativa geral para todos os problemas de gestão do Estado, bem como entender que ela não pode ser adotada em todas as esferas de governo. Börzel diz que

Combinando a autonomia dos atores típica do mercado com a habilidade da hierarquia de perseguir objetivos seletivos e controlar e antecipar as consequências, a rede de políticas pode superar os maiores problemas de coordenação horizontal (1998, p. 261. Tradução livre).

Adotar a governança em redes não significa dizer que os outros modelos de governança foram superados, principalmente o modelo hierárquico. Esta necessariamente remodela ou deve compor todas as instâncias do Estado, podendo haver uma combinação de modelos. Segundo Goldsmith e Eggers (2006) existem fatores que condicionam a escolha de um modelo em rede ou o hierárquico:

Quadro 1 - Fatores que determinam a escolha de um modelo de governança por parte do governo

Fatores que favorecem o modelo em rede	Fatores que favorecem o modelo hierárquico
Flexibilidade	Preferência pela estabilidade
Respostas diferenciadas para clientes	Respostas uniformes, baseadas em regras
Diversas habilidades	Necessidade de apenas uma única habilidade profissional
Muitos atores privados potenciais disponíveis	O governo é o fornecedor predominante
Clareza em termos de resultados	O resultado é ambíguo
Setor privado preenche as lacunas	O governo tem experiência necessária
Essencial alavancar recursos privados	Capacidade externa não é importante
Os parceiros têm maior alcance ou credibilidade	O governo tem experiência nessa área
Serviços Múltiplos atingem o mesmo cliente	O serviço é relativamente independente
Terceiros podem prestar o serviço a um custo menor do que o governo	É mais econômico prestar o serviço internamente
Tecnologia em rápida mudança	O serviço não é afetado por mudanças de tecnologia
Múltiplos níveis de governo prestam o serviço	Um único nível do governo presta o serviço
Múltiplas agências utilizam ou necessitam de funções similares	Uma mesma agência utiliza ou necessita de funções semelhantes

Fonte: GOLDSMITH & EGGERS, 2006.

Na rede de política como governança, o que se percebe ainda é uma ênfase na forma de gestão da política pública, dentro daquilo que é possível nesse contexto de “reforma” do Estado, tomando a realidade como algo dado. Sem questionar o porquê, a gestão da política passou a incorporar outros atores nesse contexto e sem levar em conta as implicações desse processo. A compreensão de Goldsmith & Eggers (2006), especificamente sobre a terceirização, exemplifica o entendimento sobre o contexto que justifica a gestão de redes:

Evita-se a discussão ideológica sobre privatização. Ela simplesmente não reflete a realidade de um mundo no qual fronteiras entre o público e o privado estão tornando-se cada vez menos nítidas e governos de todas as tendências ideológicas estão estabelecendo parcerias com empresas privadas e organizações sem fins lucrativos para realizar, cada vez mais o trabalho do governo. À medida que prolifera a abordagem em rede de governança, debates simplistas e polarizados sobre os prós e contras da terceirização de serviços governamentais estão se tornando irrelevantes. O mais importante é apreender como gerenciar um governo composto mais e mais por redes e não por pessoas e programas (2006, p. 40).

Essa perspectiva acaba por embasar o discurso de que este é o único caminho a ser seguido. No entanto, entendemos que se desloca ou simplesmente não se mostra o foco do que de fato produziu a necessária “reforma” do Estado que levou à compreensão da rede como a melhor estratégia de gestão em determinadas condições. Acreditamos que as transformações na sociedade, bem como essa sua relação com o Estado, a flexibilização e precarização das condições de trabalho, dentre outras questões, derivam da crise do capital que produziu modificações na base da sociedade capitalista com a reestruturação produtiva e a consequente modificação da superestrutura, em específico, na forma que o Estado ampliado assume nessa conjuntura.

Sem levar em conta a totalidade da realidade social, não se poderá compreender a essência das implicações presentes no trabalho em rede. Essa estratégia de gestão tem como determinação questões importantes que precisam ser consideradas, para que não se subestime o papel do Estado nesse processo, nem se hiperdimensione a capacidade de atuação das organizações da sociedade civil, como já discutido. Na verdade, a participação da sociedade, a descentralização e a democratização do Estado não dependem apenas de uma relação mais próxima com a realidade local para se concretizar e nem da existência de canais de comunicação.

A existência das parcerias e a execução de serviços por parte da sociedade civil representa uma transferência, desresponsabilização do Estado, dos custos que se assentavam numa solidariedade coletiva quando era executada pelo Estado, e passa a depender da solidariedade voluntária e individual das organizações da sociedade civil. Em síntese, a própria compreensão que requisita o Estado como gerente e coordenador da rede ignora o caráter de classe, presente tanto nele como na sociedade civil, evocando uma suposta neutralidade em favor de um bem-comum, assentada em valores abstratos.

Entretanto, é justamente esse entendimento de que as políticas públicas passam a envolver múltiplos atores, públicos e privados, que está presente na política de assistência social, através do SUAS, para a provisão dos serviços sociais, foco deste estudo. O trabalho em rede que é apresentado como uma estratégia de gestão na PNAS (2004) e na NOB/SUAS (2005), e inclusive é aprofundado na proposta de reformulação da NOB/SUAS (2010) como a solução adequada para o fortalecimento da gestão desses serviços.

2.2.2 A estratégia de gestão em rede no SUAS

Com o avanço da “reforma” do Estado e das novas estratégias de administração gerencial, a política de assistência social como política de seguridade social assume características particulares, em que essa política se transforma em direito do cidadão, com a Constituição de 1988, porém sem superar alguns aspectos do seu passado de caridade e benemerência aos pobres.

Na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada apenas em 1993, a assistência social é definida como “direito do cidadão e dever do Estado, política de Seguridade Social não contributiva, que busca prover os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993), a todos aqueles que não têm condições de provê-las.

A influência dos ideais neoliberais produziu rebatimentos nas políticas sociais, que modificaram o seu direcionamento de universalidade e de garantia de um sistema de proteção social pelo Estado, nos moldes do Estado de bem-estar social, trazidos pela Constituição de 1988. As políticas sociais passa a ser guiada pelo discurso da crise, o que resultou numa agenda mínima para a área social. No campo

específico da assistência social, mesmo após a aprovação da LOAS, priorizaram-se ações e financiamentos de programas diversos, que fragmentavam as ações, em detrimento da implementação dessa lei.

Com isso, as velhas práticas de assistência social acabaram por ser resgatadas em detrimento da concepção de direito social. O que se pôde perceber no curso dos anos 90, é que no governo de Fernando Henrique Cardoso, através do Programa Comunidade Solidária, privilegiou-se uma abordagem de refilantropização e de solidariedade social para esta política, como destaca Freitas (2007, p. 70):

A implementação da LOAS foi extremamente difícil, tendo em vista o processo de reestruturação do Estado, a tradição conservadora e clientelista presente no enfrentamento dos problemas sociais e o paralelismo de ações que continuou a existir e inclusive se ampliou durante o governo de FHC, com a criação do Programa Comunidade Solidária.

Esse programa se pautou num modelo de gestão que conciliava iniciativas do governo e da sociedade civil e, em nome do sucesso dessas medidas, o governo procede à transferência de ações de competência do Estado mediante o fortalecimento de parcerias com a sociedade, da terceirização e das organizações sociais. Esse Programa já insere a noção de gestão em rede nesta política, conforme podemos observar no que diz Lobo (2002, p. 4), quando afirma que uma das estratégias do Comunidade Solidária é “a formação de redes e a construção de parcerias [...]”. As alianças são múltiplas, flexíveis e orientadas para a ação. Cada parceiro traz para a agenda comum suas vantagens comparativas e seu valor agregado”.

A assistência social passou assim, a ser prestada através de vários programas ligados ao Comunidade Solidária, dispersos em vários Ministérios, com propostas de desenvolvimento local. Permaneceram as características residuais desses programas focalizados no atendimento aos mais pobres, com ações realizadas através da transferência às organizações da sociedade civil, das parcerias, e a ênfase nas políticas de combate à pobreza/transferência de renda.

É sobre essa base que se iniciou o movimento para efetivação do SUAS, em que a assistência social requisitava ainda regulações para efetivá-la como política pública. Assim, é criado em 2005 o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) com a reformulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e da Norma Operacional Básica (NOB, 2005), e esta política adquiriu um novo formato

organizativo que, no entanto, conservou aspectos da forma de implementação dos programas assistenciais no decurso dos anos de 1990.

Esse sistema representou um esforço em padronizar e unificar as ações da assistência social, que, no entanto, incorporou e aprofundou também tendências da assistência social, como a lógica de parcerias entre Estado e Sociedade civil, imprimindo um caráter de racionalização e organização, definindo uma metodologia de gestão das ações. Com isso, a forma como estava sendo prestada a assistência social que preconizava o estabelecimento das parcerias, é consolidada com a organização de redes socioassistenciais e intersetoriais, que são colocadas sob a responsabilidade do Estado.

A estratégia de gestão em rede é emblemática desse processo de reordenamento da política de assistência social, na medida em que organiza as ações, porém, se referencia em princípios, que foram reconfigurados pelo ideário neoliberal, determinando uma relação entre Estado e sociedade civil, com base na descentralização e nas parcerias, requisitando essas organizações à participação na execução e provimento de serviços sociais. Esse processo que aparentemente parece contrário à desresponsabilização estatal, representa a permanência do solidarismo e do voluntariado, com características modernas, e a consequente socialização dos custos e da execução das políticas sociais com as organizações da classe trabalhadora.

Através do discurso de que os problemas que são objeto da política são complexos, interligados e interdependentes e devem ser enfrentados com base no território, torna-se necessário a constituição de uma rede que agregue os esforços de ação do Estado e da sociedade civil. A estratégia de gestão em rede é colocada na PNAS (2004) como forma de organização imperativa no sentido de superar superposições e paralelismo das ações, com o intuito de integrar e multiplicar seus efeitos e chances de sucesso.

A proteção social garantida por este sistema foi organizada em dois níveis: o básico e o especial. Em cada um destes níveis deve ser criada uma rede, articulando as unidades públicas e organizações da sociedade civil, e que devem ser coordenadas pelo Estado através dos CRAS e CREAS, respectivamente. A operacionalização da proteção social se dá por meio do princípio organizativo da gestão territorial de rede que pretende integrar objetivos, ações, serviços, benefícios, programas e projetos, pela complexidade dos serviços e em parceria com

organizações e entidades de assistência social. A noção de território é incorporada ao SUAS, e com base nele se aponta a necessidade de realizar a prevenção e proteção proativa – capacidade de prevenção de riscos –, a partir dos territórios de maior incidência de vulnerabilidades e riscos sociais.

Nesse sentido, denomina-se de “rede socioassistencial o conjunto de ações de iniciativa pública, realizada diretamente por organizações governamentais e da sociedade, mediante convênios, ajustes ou parcerias com organizações e entidades de assistência social” (NOB/SUAS, 2005). Assim, define-se que não serão apenas estabelecidos convênios com os Conselhos de Assistência Social para que estas funcionem, mas elas devem integrar a rede socioassistencial e junto com o Estado desenvolver ações em rede. Os serviços da rede socioassistencial, se pautam pelos seguintes parâmetros:

- Oferta de maneira integrada;
- Caráter público de corresponsabilidade e complementaridade entre ações governamentais e não-governamentais;
- Hierarquização da rede pela complexidade;
- Porta de entrada unificada dos serviços;
- Territorialização da rede com oferta capilar;
- Caráter contínuo e sistemático;
- Referência unitária (BRASIL, 2005, p. 95).

O SUAS, apesar de estabelecer que a assistência social é de primazia do Estado, manteve as entidades filantrópicas no desenvolvimento dos serviços assistenciais. Fazia-se necessário, então, definir padrões para superação da lógica caritativa que tradicionalmente marcou a atuação de algumas delas, para adequá-las ao SUAS, através da redefinição da natureza e de parâmetros de atuação dessas organizações. Também era necessário diferenciar as que realmente prestavam assistência social, daquelas que tinham caráter filantrópico, porém prestavam serviços de saúde e educação.

Apesar do direcionamento proposto na NOB/SUAS (2005), foi apenas com a lei nº 12.435/2011, que alterou a LOAS, que passaram a ser consideradas entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que atuam exclusivamente ou acumulam funções de defesa e garantia de direitos, prestam

atendimento e/ou assessoramento⁴. Criou-se também uma certificação denominada de vínculo SUAS que é o reconhecimento dado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial. Para receber esse reconhecimento, a entidade deve estar previamente inscrita no respectivo Conselho de Assistência Social, com identificação de suas ações nos níveis de complexidade.

As entidades prestadoras de assistência social integram o SUAS como prestadoras de serviços complementares, porém também como cogestoras, através dos Conselhos de Assistência Social, em que o Estado seria o coordenador desse processo. Com a revisão e reformulação da NOB/SUAS (2010) que ainda está em processo de avaliação, faz-se uma diferenciação desses órgãos públicos, colocando que: “O CRAS tem papel fundamental na gestão territorial da proteção social básica e o CREAS na referência para o atendimento especializado de proteção social especial a indivíduos e famílias em situação de risco e direitos violados” (2010, p. 115).

O CRAS é a unidade pública, descentralizada e territorializada, devendo localizar-se em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, e destinando-se à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias, bem como à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território. O atendimento prestado busca inserir as famílias na rede de proteção socioassistencial disponível para atender às necessidades, e, em alguns casos, encaminha a população local para as demais políticas públicas.

Os objetivos do SUAS, reafirmados na LOAS (2011), após a sua alteração, são prover ações de proteção social básica e, ou, especial para famílias; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais; e assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. Para cumpri-los, define-se como funções da assistência social: a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa dos direitos socioassistenciais, tendo em vista

⁴ Define-se que as entidades de atendimento são “aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial” (BRASIL, 2011, art. 3º, § 1º). Já as de assessoramento são “aquelas que prestam serviços e executam programas ou projetos voltados para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários” (*Idem*, § 2º). Por fim, as de defesa e garantia de direitos são aquelas “voltadas prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, [...], em articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social” (*Ibidem*, § 3º).

garantir “proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida” (BRASIL, 2005, p. 89).

A proteção social pretende garantir ao cidadão e suas famílias segurança de acolhida, de renda, do convívio familiar, comunitário e social, do desenvolvimento de autonomia, de sobrevivência a riscos circunstanciais, para redução e prevenção do impacto de situações de fragilidades, contingências e vulnerabilidades. Suas ações buscam produzir aquisições materiais, sociais, socioeducativas. Nesse sentido, o trabalho em rede objetiva promover a convivência social, familiar e comunitária e assegurar às crianças, jovens, adultos, idosos e suas famílias, condições para o exercício de sua cidadania.

Diante disso, a proteção social básica prestada às famílias, com base no território, deve ser exercida por meio do PAIF, em que os demais serviços locais devem se organizar em torno dele para que os encaminhamentos feitos pelo CRAS tenham efetividade, garantindo a porta de entrada unificada do serviço. A partir do PAIF, no desenvolvimento do trabalho com famílias, é que o CRAS referencia e organiza os serviços socioassistenciais, possibilitando a organização e hierarquização da rede socioassistencial no território. De acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009, p. 6):

A articulação dos serviços socioassistenciais [...] garante o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, [...] rompendo com o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidade social vivenciadas.

Com isso, define-se e normatiza-se a articulação em rede, visando à completude da atenção hierarquizada desses serviços com os de outras políticas públicas e de organizações privadas. Indica-se as principais conexões dos serviços socioassistenciais com outros serviços, programas, projetos e organizações dos poderes executivo, judiciário, organizações não-governamentais, serviços públicos locais de educação, saúde, trabalho, cultura, esporte, segurança pública, conselhos de políticas públicas, instituições de ensino e pesquisa, programas de enfrentamento à pobreza, de preparação para o trabalho e de inclusão produtiva, redes sociais locais, entre outros.

Sobre a articulação em rede, a NOB/SUAS (2005) faz uma distinção quando diz que a rede é composta por duas dimensões: a rede socioassistencial e a rede

intersetorial. A primeira diz respeito aos serviços, programas, projetos e benefícios próprios da assistência social, de acordo com os níveis de proteção, básica e a especial. A segunda dimensão refere-se ao princípio da intersetorialidade, na qual a rede deve buscar articular o conjunto das organizações governamentais e não governamentais de diferentes redes setoriais, com o objetivo de garantir o atendimento integral às necessidades.

A incorporação desse princípio da intersetorialidade se dá pelo reconhecimento de que para garantir de fato os direitos sociais e enfrentar as desigualdades sociais, apenas a política de assistência social não dá conta da complexidade da realidade das famílias. Portanto, deve articular-se com políticas de educação, de emprego e renda, dentre outras, e estabelecer referência e retaguarda entre as modalidades e complexidades de atendimento. Dessa forma, é preciso reconhecer primeiramente quais as organizações que compõe a rede socioassistencial, e aqueles demais serviços de outras políticas setoriais existentes que podem contribuir no atendimento às demandas.

Assim, a rede de assistência social no âmbito da proteção social básica pode ser composta por Centro de convivência de Idosos, Centro de convivência de Crianças e adolescentes, Centro da Juventude, Centro de geração de renda, entidades filantrópicas e entidades comunitárias, unidades estatais da política de assistência e de outras políticas, com o objetivo de criar uma rede de proteção social e materializar os direitos socioassistenciais.

A rede de proteção social básica viabiliza o acesso da população aos serviços, benefícios e projetos de assistência social, e, tendo em vista a complexidade das demandas, deve garantir o encaminhamento, através da referência e contrarreferência, para os serviços de outras políticas setoriais. Os serviços que estiverem referenciados ao CRAS devem cumprir as normativas que regulamentam o SUAS, isto é, a partir do momento, em que essas organizações estão alinhadas ao SUAS, elas estabelecem compromissos e participam da definição de fluxos e procedimentos.

Para que haja articulação e interação entre as organizações, cabe ao CRAS o mapeamento, estruturação e análise da malha de serviços e ações das políticas públicas existentes no território. É necessária também a identificação da demanda existente no território e da demanda reprimida, o desenho dos fluxos de referência e contrarreferência entre os serviços e instituições, bem como o planejamento dos

mecanismos de encaminhamento com acompanhamento, nos quais os serviços e profissionais se comuniquem permanentemente.

Com isso, a operacionalização do trabalho em rede depende da “articulação da rede referenciada ao CRAS e consiste no estabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades do território” (MDS, 2009, p. 21). É necessária a definição de atribuições de cada organização, com vista à promoção da gestão integrada do território, atendendo com prioridade à população mais vulnerável, e àqueles que já integram os programas de transferência de renda.

No processo inicial do trabalho em rede, destacam-se dois pontos principais: primeiramente a identificação das organizações existentes no território e em seguida o planejamento da intervenção e a articulação do conjunto de possibilidades de atendimento desses serviços aos usuários.

O trabalho em rede nessa política pressupõe um encontro das organizações estatais com a sociedade civil, em que é necessário o compartilhamento de objetivos comuns e a adesão a certos procedimentos normativos. Porém, apenas isso não é suficiente: os envolvidos precisam também romper com antigas práticas, e buscar um novo olhar para a realidade e os desafios postos, no intuito de se adequar a construção do SUAS. Além disso, devem ser estabelecidas algumas questões:

O compartilhamento de intencionalidades, objetivos e valores. A adesão a uma rede só nasce em função de fatores que consigam reunir em torno de si as expectativas, necessidades e demandas de cada um dos diferentes participantes [...]. Mobilizar redes significa por em ação de forma coordenada e deliberada, os territórios nos quais os indivíduos se inserem. Sendo construções coletivas, decorrem de relacionamentos, negociações, compatibilização de interesses, pactuações, movimentos de adesão e interação (MDS, 2009, p. 42).

Segundo Couto (2009), as entidades beneficentes tiveram historicamente a primazia do atendimento, o que resultou em programas fragmentados, muitas vezes desvinculados da realidade em que se instalavam, sem compromisso com espaço público, com programas seletivos. A rede socioassistencial beneficente deve, nesse sentido, participar do atendimento às demandas, mas cabe ao Estado estruturar o sistema e assegurar o atendimento às necessidades sociais.

As redes seriam assim, espaços nos quais se articulam diferentes tipos de recursos, aonde se conduzem ações de forma cooperada, que se estabelecem a

partir de fluxos que devem ser definidos institucionalmente, no intuito de garantir seu funcionamento. Isso pressupõe a definição do papel de cada membro, com clareza e publicidade, com a finalidade de dinamizar as relações e articulações. Trata-se de uma pactuação que partilha valores, cultura, expectativas, objetivos e recursos entre seus sujeitos, mas deve fundamentar-se no interesse público, e para isso “essa formulação exige um processo de gestão firme que seja constantemente monitorado e avaliado” (COUTO, 2009, p. 215).

Apesar desse direcionamento de ação conjunta, a autonomia das organizações e serviços deve ser respeitada, porém a compreensão da interdependência deve orientar o planejamento e a gestão dos serviços, visando à instituição de canais que liguem as ações complementares. Nessa perspectiva, cada organização não pode apenas centrar-se no acolhimento dos usuários e de suas demandas, posto que cada um tem uma atuação limitada, mas devem também induzir e ativar os fluxos da rede no território, para garantir o atendimento integral.

Segundo o MDS (2009), o maior desafio se refere à capacidade de equacionar, sem eliminar as diferenças, na definição das ações e fluxos no processo de planejamento, através do estabelecimento de acordos e consensos possíveis em torno de uma agenda comum. Assim, tendo em vista as marcas históricas presentes na assistência social, outro grande desafio posto à implementação desse tipo de organização está na dificuldade de ruptura com a matriz caritativa e filantrópica dada à amplitude dessas entidades na execução da política.

Com isso, como a primazia na prestação do serviço é de responsabilidade do Estado, cabe a esse assumir o fortalecimento das relações entre os integrantes da rede, valorizando cada um a partir dos papéis que desempenham, “imprimindo direção política sem necessariamente se colocar em posição de hierarquia de mando” (MDS, 2009, p. 45). É de responsabilidade do CRAS organizar reuniões periódicas com as instituições que compõem a rede, a fim de organizar as estratégias de resposta às demandas; e traçar estratégias de fortalecimento das potencialidades do território.

Questões como os critérios de acesso dos usuários, seu desligamento do serviço e os objetivos a serem cumpridos, entre outros, podem ser acertados entre as organizações que compõem a rede e o CRAS. Ressalta-se também que deve haver uma centralidade na ação pública no acesso dos usuários ao SUAS, que corresponde a disponibilização de vagas pelos serviços referenciados ao CRAS, de

forma a criar as condições necessárias para o exercício da referência e contrarreferência.

O gestor municipal, ou quem ele designar, tem como atribuição garantir a articulação das unidades da rede socioassistencial do território de abrangência do CRAS. No caso das ofertas por entidades privadas sem fins lucrativos, deve ser assegurado que os convênios sejam firmados com entidades de assistência social, cujos serviços ofertados estejam no âmbito da proteção social básica e garantam as seguranças de convivência e de fortalecimento de vínculos e/ou de renda e autonomia. Devem prever cláusulas que se refiram especificamente à cooperação com os CRAS, de encaminhamento ao CRAS, da obrigatoriedade de reservar vagas para encaminhamentos realizados pelo PAIF e de reconhecimento do PAIF como o serviço a partir do qual demandas são identificadas e atendidas (MDS, 2009, p. 23).

Os diversos documentos oficiais que regulamentam e normatizam o SUAS indicam a estratégia de gestão e organização dos serviços socioassistenciais no território, e apontam a metodologia do trabalho em rede como estratégia garantidora do sistema. Partem do entendimento de que a diversificação das demandas, a intervenção social mediada e organizada através do trabalho em rede representa uma alternativa para qualificação do trabalho social na busca da integralidade dos direitos frente ao contexto de escassez dos recursos.

Através do discurso da gestão em redes pretende-se assegurar a efetividade das políticas públicas, tradicionalmente caracterizadas por ações setoriais, desarticuladas, centralizadoras e hierárquicas; e superar a fragmentação da atenção às necessidades sociais, o paralelismo de ações, a centralização das decisões, das informações e dos recursos.

2.3 O desafio do trabalho em rede das políticas e programas sociais: elementos para a materialização na assistência social

2.3.1 A operacionalização da gestão de redes

Partindo das análises teóricas sobre redes, principalmente da rede de políticas como governança, e do que está posto no SUAS para a gestão de redes da assistência social, torna-se necessário compreender o que é preciso para implementar uma governança em rede e os elementos essenciais para que isso aconteça.

De forma geral, a rede na política pública é representada como uma estratégia de gestão de um conjunto de organizações ou uma diversidade de atores: organizações governamentais e não-governamentais, comunidades, empresas, dentre outros, que vão determinar o tipo de rede e suas características, os interesses, objetivos e valores compartilhados e que se agregam em torno da busca do enfrentamento de problemas sociais comuns.

Ressalta-se que a rede caracteriza-se pela ausência de um centro que a constitui, ou seja, as relações estabelecidas são caracterizadas por serem horizontais, com múltiplas alianças, contrapondo-se aos modelos tradicionais de gestão pública hierárquica, o que poderia propiciar ações mais democráticas e mais flexíveis orientadas para a ação.

De acordo com Schlithler (2004), quando as redes se constituem, definem um tema e elaboram uma visão comum, o que é extremamente importante para o desenvolvimento de vínculos entre os componentes. Torna-se necessário também realizar um diagnóstico das necessidades, sendo o ponto de partida para definição de propósitos, das bandeiras, objetivos e linhas de ação. No processo de formação e estruturação das redes é necessário que um grupo identifique entre si uma “capacidade de projeto comum”, podendo ocorrer de forma espontânea ou induzida. Além disso, para a rede se estruturar é necessário considerar a vantagem da ação coletiva e a capacidade de melhorar a estratégia das organizações.

A gestão em rede requer mais do que a intencionalidade de troca, precisa da formação de uma estrutura orientada para uma ação a partir de um planejamento, da definição de objetivos e da definição do ponto em se quer chegar. Tem como característica a horizontalidade e a multiplicidade de atores/instituições que atuam numa mesma área ou defendem interesses comuns. É preciso também que haja entre as organizações troca de recursos, e de canais de comunicação para troca de informações.

Para Teixeira & Ouverney (2007) os elementos essenciais à caracterização de uma estrutura em rede também são a composição por atores autônomos, a existência de interdependência e padrões estáveis de relacionamento, que são aspectos fundamentais, porém só pode se efetivar com o desenvolvimento de uma institucionalidade voltada especificamente para o aprofundamento da interdependência existente. Essa institucionalidade se estabelece em torno do planejamento deliberado da divisão do trabalho e da articulação estratégica voltada

para a definição de uma missão comum, o compromisso com metas acordadas coletivamente e o intercâmbio constante de recursos.

É preciso ainda a estruturação de instâncias decisórias para consolidar a coordenação, tendo em vista garantir o suporte político necessário para negociação das estratégias, bem como para implementação e monitoramento das ações. Em geral, o Estado pode assumir a função de mediador e facilitador, interferindo na rede para garantir que as ações sigam um determinado padrão de eficácia, eficiência e efetividade. A construção da coordenação interorganizacional, apesar de requerer certo grau de institucionalidade para não se tornar uma simples cooperação, deve ter o cuidado para não se estabelecer um maior grau de institucionalidade, uma vez que poderia resultar num processo de burocratização e de centralização/hierarquização entre os atores, e assim implicaria na perda de legitimidade e afetaria a eficácia e eficiência da rede.

A multiplicidade de atores envolvidos se articula em rede para defender seus interesses junto ao Estado ou influenciar políticas públicas que os afetam. Emerge a questão de entender como construir convergência a partir da pluralidade e da autonomia, tendo em vista que cada um se agrega a rede inicialmente com orientações diversas e objetivos distintos. Há a ideia comum de que as redes se formam a partir de recursos, ou seja, que elas se formam em torno de um interesse comum e dos recursos disponíveis para realização dos mesmos numa determinada política pública, e que a efetivação dos seus objetivos depende da troca desses recursos.

Assim, torna-se essencial o estabelecimento de relações de confiança, padrões de comunicação e de participação, uma vez que certo grau de autonomia pode restringir a formação do consenso necessário. Enfatiza-se também que, apesar de haver a cooperação e formação de consenso entre atores, não significa que isso se realize sem conflitos. É justamente nesse contexto em que se ressalta o papel do Estado na gestão de redes. Mais uma vez, percebe-se que a concepção de Estado subjacente a essa ideia de gestão de redes refere-se a um Estado mínimo que passa a atuar como árbitro, gerente ou coordenador das relações entre as organizações da sociedade civil, afirmando-o como instituição neutra, que está a favor do bem comum. Enquanto que as organizações são entendidas como representações dos interesses individuais egoístas daqueles que a compõe.

Com essa orientação Teixeira & Ouverney (2007) desenvolveram uma matriz para análise do que denominam interdependência em rede. Do ponto de vista desses autores, a existência de interdependência entre os atores e a institucionalidade são fatores fundamentais para compreensão da estratégia de gestão em rede, quando diz que:

A literatura em administração pública define a rede como um campo organizacional cuja composição pressupõe o desenvolvimento de uma estrutura. Portanto, a rede não consiste num arranjo policêntrico que lhe confere singularidade. Essa é uma condição necessária, mas não suficiente para o pleno desenvolvimento da rede e suas potencialidades. Sua estruturação envolve um processo de institucionalização da interdependência existente entre os atores que a compõem (*ibidem*, p. 75)

Nesse entendimento, a institucionalidade é pré-condição para desenvolver as potencialidades da rede e as capacidades especiais e múltiplas dos atores que a compõem, mas não é suficiente. É necessária a composição de forças entre os grupos de poder envolvidos, a construção de pactos, garantia de uma representatividade equitativa com compartilhamento de poder, bem como a interação da rede com as instâncias e atores do ambiente externo.

Sobressai nessa proposta a institucionalidade, que se dá através da formação de estruturas interorganizacionais de articulação e coordenação da base de produção de bens e serviços, porém esses elementos que caracterizam a rede dependem do padrão de interdependência estabelecido. Em decorrência, torna-se essencial uma intenção deliberada de realizar objetivos que proporcionem o fortalecimento das ações, que, por sua vez, depende de uma coordenação que implica o estabelecimento formal de determinadas normas e parâmetros que orientam as ações, o que difere bastante da simples cooperação.

Com base em tipos ideais de estruturas organizacionais que vão desde o modelo de mercado, passando pela interdependência em rede ao modelo hierárquico, os autores construíram uma tipologia a qual consideram útil para avaliar “uma dada formação interorganizacional [...] por meio das características apresentadas, de qual dos três tipos ideais ela se aproxima” (TEIXEIRA e OUVENEY, 2007, p. 108). Nessa tipologia os autores ressaltam as diferenças e potencialidades da gestão em rede tanto em relação aos arranjos de cooperação com o mercado, muitas vezes de duração limitada, caracterizados por um baixo grau

de institucionalidade, como em relação à gestão tradicional burocrática, com alto grau de institucionalidade, conforme *Quadro 2*.

Quadro 2 – Elementos institucionais de um padrão de interdependência em rede

Dimensões de análise	Baixa institucionalidade	Interdependência em rede	Alta institucionalidade
Foco gerencial	Atividades particulares (organizacionais)	Atividades complementares	Supremacia do caráter coletivo das atividades
Foco de poder	Disperso e exercício de forma direta; tende a enfatizar as possibilidades de cada ator acordo com as assimetrias de posse de recursos. Poucas regras	Descentralizado e compartilhado; estratégias de compartilhamento decisório. Regras gerais instituídas coletivamente	Centralizado. Alta formalidade
Foco de controle	Foco fiscalizador disperso em diversos processos de intercâmbio	Foco complementar de sistemas articulados; estratégia de suporte à dinâmica gerencial	Centralização de informações e mecanismos de racionalidade sistêmica, típicos de hierarquias; ênfase na dimensão fiscalizadora do controle
Objetivos	Foco principal nas metas particulares; realização de objetivos isolados, sem coordenação	Compromisso com objetivos maiores a partir dos objetivos particulares	Ênfase exagerada nos aspectos coletivos pode centralizar atividades e processos, em detrimento dos objetivos particulares
Coordenação interorganizacional e espaços internos de pactuação	Ausentes ou pouco desenvolvidas; articulação incipiente da base de recursos; inexistem estratégias de racionalidade sistêmica	Inseridas no <i>clusters</i> da rede; maior flexibilidade na definição conjunta de estratégias e parâmetros de articulação da base de recursos. Constante redefinição de objetivos e de projetos hegemônicos	Situadas fora e acima da rede; coordenação política centralizada; definição externa de objetivos, maior rigidez na definição de estratégias e parâmetros de articulação da base de recursos

Fonte: TEIXEIRA e OUVENEY, 2007 (*Adaptado pela autora*)

De acordo com o *Quadro 2*, no tipo ideal para a interdependência em rede, o *foco gerencial* é a definição do conjunto de atividades a ser coordenadas/executadas

pela rede que geram complementaridade. Na rede, os atores são múltiplos e precisam ser considerados e avaliados aqueles com capacidade de agregar recursos à rede. Cada organização incorpora seletivamente à rede as atividades consideradas essenciais à realização de metas coletivas e às suas ações as metas da rede, respeitando-se a autonomia e as atividades de cada organização. Para se definir as atividades, é necessária também a construção de objetivos próprios da rede que supera os objetivos de cada um.

Cada ator, nesse sentido, traz recurso para a rede em que a distribuição compõe a base estrutural onde se organiza o processo político que fornece legitimidade às decisões. É preciso considerar que os atores são desiguais quanto aos recursos que dispõem e, assim, acabam por ter também mais chances de mobilizar a rede para defesa de seus interesses. Com isso, pode haver assimetrias e a coordenação ter certo grau de verticalidade, que, porém, devem ser combatidos com mecanismos de regulação para evitar a instrumentalização.

Para tanto, é essencial a formalização de parâmetros de orientação do trabalho coletivo, que, no entanto, possibilite manter a flexibilidade das redes. O *foco de poder*, descentralizado e compartilhado, tende a convergir para formas e estratégias de compartilhamento decisório. A capacidade de decisão assume relevância pelo fato de que as atividades complementares desempenhadas pela rede influenciam os objetivos de cada um dos atores e, por isso, seus interesses também devem ser considerados e seu posicionamento sobre as atividades deve ser observado.

A capacidade decisória está relacionada também com a existência de *instâncias internas de pactuação*, bem como pela participação de cada um dos atores. Os canais internos seriam espaços de pactuação para legitimação das estratégias e consensos construídos. A instituição de regras entre os atores de forma conjunta é condição essencial para institucionalização da rede e possibilita o seu desenvolvimento. É através delas que há uma busca por *objetivos* comuns o que produz estabilidade e aprofunda a interdependência da rede. Apesar disso, a ampliação do caráter formal das regras implica numa burocratização incompatível com a dinâmica das redes. A ação eficaz da rede depende de dois fatores essenciais para institucionalização: a amplitude dos esforços e intensidade dos vínculos.

Na rede existe a necessidade de solucionar problemas complexos que visam promover mudanças, por isso os esforços devem ser amplos/maiores e a intensidade dos vínculos também, pois é necessário o empenho conjunto. Dessa forma, para afiançar que não haja relações de coerção em que, manda quem tem mais poder, é preciso ainda garantir o *foco de controle*, que é a capacidade de monitorar o trabalho coletivo a fim de garantir o alcance dos resultados e a prestação de contas. O desenvolvimento de uma estrutura em rede depende assim, da construção de uma institucionalidade que estabelece uma interdependência entre os atores mediante estratégias e instâncias de coordenação interorganizacional e de pactuação coletiva. Entretanto, é preciso ressaltar ainda algumas limitações referentes a uma gestão de redes.

De acordo com Acar e Robertson (*apud* TEIXEIRA & OOVERNEY, 2007), o principal fator que limita o desenvolvimento do trabalho em rede é a inexistência de uma unidade central para controle das atividades, fazendo com que os gestores precisem sempre influenciar e motivar os membros da rede sem o uso da autoridade; a necessidade de mediar as amplas assimetrias de poder e diferentes capacidades de influenciar o resultado das atividades; e o fato de que como as redes são arranjos interorganizacionais voluntários, há uma frequente entrada e saída de atores e organizações, o que resulta numa dificuldade de responsabilização de cada ator quanto ao cumprimento de metas e de avaliação das ações.

Apesar dessas limitações, os autores colocam que com o foco no controle é possível gerar complementaridade entre os atores e se estabelecer nos espaços internos de pactuação formas de equacionar os problemas, definir responsabilidades e garantir ao comprometimento dos envolvidos. Em síntese, o que se pode perceber é que na perspectiva desses autores a governança em rede constitui-se de relações horizontais, de troca de recursos, sem a necessidade de se estabelecer relações hierárquicas de autoridade entre os atores e organizações envolvidas. Entretanto, como essas relações não se dão sem conflitos, desenvolvem-se instâncias de decisão, onde se constrói o consenso e se busca a definição de estratégias de organização do trabalho coletivo orientadas por processos de compartilhamento de poder, em que não há prevalência dos interesses de um único ator ou organização.

2.3.2 Para além da interdependência em rede: elementos para um debate crítico

Apesar da importância de alguns desses pontos destacados pelos autores, consideramos que outros elementos são necessários para compreender o trabalho em rede. A discussão construída por eles já nos dá um indicativo ao colocar que o trabalho em rede é preconizado a partir de uma nova relação Estado e sociedade civil. Isto quer dizer que, primeiramente, trata-se de uma forma de organizar a política que é nova, e, portanto, é requisitada e justificada num determinado contexto histórico. Nesse sentido, nossa preocupação é compreender por que numa sociedade capitalista assentada em relações antagônicas de classe, determinada rede se gestou e como esse contexto influencia no processo de desenvolvimento das ações.

Como já expusemos, para Gramsci (2011) a sociedade civil é um espaço de organização dos interesses das classes, de disputa de direção e consenso, disputa de hegemonia em que a classe dominante busca afirmar seus interesses como universais. Essa contradição deriva dos antagonismos inerentes às relações sociais, através das quais se efetiva a produção material da sociedade, e o Estado tem sua origem na divisão da sociedade em classes, em que a sua função é justamente a de conservar essa divisão.

A sociedade civil é entendida como parte da concepção de Estado ampliado (sociedade civil + sociedade política), formada pelos aparelhos privados de hegemonia, isto é, múltiplas organizações de caráter cultural, educativo, religioso, político e econômico, através das quais se difundem a ideologia da classe que domina a sociedade política. Mesmo existindo essa diferença, há uma relação de unidade-distinção entre os dois momentos. À essa direção moral e intelectual, isto é, conquista através da persuasão, do consenso exercido pela classe dominante, Gramsci chamou de hegemonia.

De acordo com Gruppi (1978, p. 70):

A capacidade de unificar através da ideologia e de conservar unido um bloco social que não é homogêneo, mas sim marcado por profundas contradições de classe. Uma classe é hegemônica, dirigente e dominante até o momento em que – através de sua ação política, ideológica, cultural – consegue manter articulado um grupo de forças heterogêneas, consegue impedir que o contraste existente entre tais forças exploda, provocando assim uma crise na ideologia dominante [...].

Nesse sentido, para se contrapor a essa determinação é preciso dentro do próprio sistema construir as bases que possibilitem a sua superação. Como a dominação se exerce também através do consenso, da direção intelectual e moral, era e continua a ser imperativa a “guerra de posição: a preparação lenta, rigorosa e sistemática de um conjunto de capacidades e estruturas que garantissem a possibilidade de desafiar essa dominação” (ACANDA, 2006, p. 173). Assim, é na esfera político-ideológica que os conflitos econômicos encontram os modos de sua resolução, e, portanto, seria a vontade humana organizada, e não apenas os fatos econômicos, a verdadeira impulsionadora do processo revolucionário.

Torna-se necessário, então, a construção da hegemonia do proletariado, que identifique a possibilidade da revolução e se assente num projeto político capaz de ir somando posições na sociedade civil. A classe dirigente tem a habilidade de cooptar as manifestações da diversidade de aspirações, desejos e objetivos que constituem o social para o seu projeto de sociedade. É através do Estado que essa classe tem e pede o consenso, porém também “educa” este consenso através das associações políticas e sindicais.

De acordo com Cardoso (1996), a construção da hegemonia em Gramsci pode ser observada sob diversos ângulos, os quais são: a questão das alianças de classes entre operários e camponeses; o processo de construção da hegemonia como reforma intelectual e moral, isto é, como construção de uma nova cultura; os intelectuais e o partido político como intelectual coletivo, ao qual é atribuída a tarefa de construção de uma vontade coletiva nacional popular, ou seja, da constituição da classe trabalhadora como sujeitos da ação histórica. Todos esses elementos devem se combinar para a formação da hegemonia.

Essa primeira questão da diferenciação entre camponeses e proletariado, resgata o debate de que mesmo considerando o proletariado como a classe que levaria a cabo a revolução é preciso considerar a unificação de todas as classes subalternas, em que “a condição de subalternidade é determinada pelo lugar que [...], numa sociedade capitalista, ocupam no conjunto das relações de produção e nas relações de poder”. (CARDOSO, 1996, p. 61).

Para Cardoso (1996), considerando essa perspectiva, a condição de subalternidade ganha dimensões mais amplas, uma vez que se caracteriza não apenas pela exploração, mas pela não-propriedade dos meios de produção. E com as transformações pelas quais passou o capital, e pelas características dos

trabalhadores no Brasil, tal compreensão se torna essencial. Assim, não é apenas a inserção direta no processo produtivo a marca definidora, porém constitui a classe subalterna os diferentes grupos que estão sujeitos à pobreza, à exclusão econômica e à dominação político-ideológica. De acordo com Cardoso (1996, p. 63)

Incluem-se no âmbito das classes subalternas todos os segmentos da sociedade capitalista que não possuem os meios de produção e estão, portanto, sob domínio econômico, político e ideológico das classes que representam o capital no conjunto das relações de produção e das relações de poder: assalariados dos setores caracterizados como primário, secundário e terciário (elementos dos setores produtivos e improdutivos); os que exercem atividade manual e os que exercem atividade não-manual e intelectual. Incluem-se ainda, os segmentos não-incorporados ao mercado de trabalho, que são os trabalhadores em potencial, inclusive o exército industrial de reserva, que é um segmento extremamente funcional ao capitalismo.

Reconhecer as diferenciações de classe é essencial para pensar as estratégias de unificação em torno de uma consciência de classe, pois cada grupo pode se colocar diferentes necessidades imediatas. Porém esses não são obstáculos intransponíveis e é através da organização e da consciência de classe que a unificação das classes subalternas pode ser construída.

Para Dias (2000), a construção de uma ideologia própria do proletariado, e sendo esta uma classe tendente a construir uma nova sociedade, aponta a questão da libertação de todas as classes subalternas, oprimidas e exploradas. Apesar disso, é preciso uma organização do poder de classe em que este sirva para dominar a classe burguesa e para determinar as condições nas quais o sistema seja suprimido e não possa mais renascer. Segundo Gramsci (2011, p. 290):

Um grupo social pode e, aliás, deve ser dirigente já antes de conquistar o poder governamental (esta é uma das condições principais para a própria conquista do poder); depois, quando exerce o poder e mesmo se o mantém fortemente nas mãos, torna-se dominante, mas deve continuar a ser também “dirigente”.

A afirmação da hegemonia se dá antes mesmo da conquista do poder do Estado. Essa depende da capacidade de uma classe perceber os traços específicos de uma condição histórica e tornar-se protagonista de reivindicações que são de outros estratos sociais na tentativa de criar um sistema de alianças de classe que lhe permita mobilizar a maioria da população. Essa aliança, formada para lutar contra o capitalismo, deve ser conquistada através da persuasão e do consenso.

A hegemonia precisa ser construída através de um projeto que englobe o modo de pensar, as orientações ideológicas e o modo de conhecer próprio das classes subalternas. Apesar disso, é importante lembrar também que, se a hegemonia é ético-política, não está desvinculada da esfera econômica, em que a superação da hegemonia burguesa só pode se dar, de fato, com a instauração de um novo modo de produção que represente a transformação para uma nova sociedade, com uma nova estrutura econômica e política e também de uma nova orientação ideológica e cultural.

De acordo com Gramsci (2011, p. 98)

A luta do proletariado contra o capitalismo se desenvolve em três frentes: a econômica, a política e a ideológica. A luta econômica tem três fases: de resistência contra o capitalismo, ou seja, a fase sindical elementar; de ofensiva contra o capitalismo pelo controle operário da produção; de luta pela eliminação do capitalismo através da socialização. Também a luta política tem três fases principais: luta para limitar o poder da burguesia no Estado parlamentar, ou seja, para manter ou criar uma situação democrática de equilíbrio entre as classes, que permita ao proletariado organizar-se e desenvolver-se; luta pela conquista do poder e pela criação do Estado operário, ou seja, uma ação política complexa através da qual o proletariado mobiliza em torno de si todas as forças anticapitalista (em primeiro lugar, a classe camponesa) e as conduz a vitória; fase da ditadura do proletariado, organizado em classe dominante a fim de eliminar todos os obstáculos técnicos e sociais que se opõem à realização do comunismo. A luta econômica não pode ser desligada da luta política e nenhuma das duas pode ser desligada da luta ideológica.

O processo revolucionário exigiria, portanto, as condições determinadas pelo desenvolvimento das relações de produção, pelo amadurecimento da contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações de produção. Contudo, necessita também da consciência de classe, a iniciativa política e a intervenção do sujeito. A revolução precisa ser precedida por trabalho de crítica, de transformação cultural, que supere a visão comum dos sujeitos preocupados com o próprio problema econômico e político para si mesmo, imediato, sem ligações de solidariedade com outros que se encontram nas mesmas condições.

Assim, sem uma compreensão crítica de si mesma, as classes subalternas “vivem influências ideológicas diversas, elementos díspares, que se acumularam através de estratificações sociais e culturais [...]”. A consciência do homem não é mais do que o resultado de uma relação social, e é ela própria uma relação social”. (GRUPPI, 1978, p.67). Dessa forma, entende-se que a consciência das classes subalternas é uma construção histórica, de um movimento dialético entre

infraestrutura e superestrutura e determinada por forças motrizes estruturais e conjunturais de diferentes contextos.

Para Gramsci (2011), as classes subalternas se caracterizam pela espontaneidade, por uma consciência elementar e pela dificuldade de organização em torno de um projeto. A característica das classes subalternas é que na construção do entendimento da realidade falta-lhes uma percepção de unidade entre ação e teoria, entre política e filosofia. Enquanto isso não for superado, essas permanecerão subalternas. Em diferentes momentos ou graus de relações de força políticas se desenvolve o processo de formação da consciência e organização dos grupos sociais.

O primeiro é denominado de econômico-corporativo, em que há uma unidade entre um determinado grupo profissional, mas não ainda uma unidade de grupo social mais amplo. Já o segundo, corresponde ao momento em que se adquire a consciência da solidariedade de interesses entre os membros do grupo social, mas ainda no terreno meramente econômico. Aqui se busca uma igualdade político-jurídica com os grupos dominantes, por meio da participação da legislação e da administração numa perspectiva de reformá-las ou aperfeiçoá-las dentro da ordem vigente. Enquanto que no terceiro grau, momento propriamente político, adquire-se a consciência de que se deve superar os próprios interesses corporativos em detrimento dos interesses dos grupos subordinados. É o momento no qual a direção político-ideológica busca além da unidade dos fins econômicos e políticos, também a unidade intelectual e moral.

De acordo com Gruppi (1978) a construção da hegemonia depende da superação da concepção econômico-corporativa:

Para que a classe operária assuma uma função hegemônica, é preciso que o operário supere não apenas a mentalidade corporativa [...] é preciso que adquira a mentalidade de classe, segundo a qual o operário se sinta antes de qualquer coisa um operário, independentemente da categoria a que pertença; mas ainda é preciso que o operário se sinta membro de uma classe que interpreta interesses mais gerais, de forças trabalhadoras que não são propriamente proletárias (1978, p.60).

Com isso, para que a luta política se torne um fator revolucionário, é necessário o elemento “consciência”, o elemento “ideológico”, isto é, que elas compreendam as condições em que lutam, as relações sociais em que vivem, o processo de desenvolvimento capitalista e os seus antagonismos inelimináveis etc.

É essencial, assim, que se abandone modos de pensar corporativista e supere interesses imediatistas e particularistas e é a partir dessa superação que a classe subalterna desenvolve o processo de formação de uma nova consciência – a consciência de classe – que se relaciona com a sua capacidade de elaborar uma vontade coletiva.

Nesse sentido, a construção da hegemonia enquanto necessidade de uma reforma intelectual e moral que proporcionem às classes subalternas uma consciência crítica de sua condição é também uma relação pedagógica. Os intelectuais têm importância central no desenvolvimento cultural das massas e é especialmente na sociedade civil que esses operam. Gramsci (2011) considera intelectuais todos os que contribuem para educar, organizar, ou seja, para criar ou consolidar relações de hegemonia. Os intelectuais asseguram o consenso ideológico das massas em torno da classe a que se vinculam e elevam à consciência de sua própria função histórica.

Todos os que, fora de sua profissão, desenvolvem uma atividade intelectual qualquer é um “filósofo”, participa de uma concepção do mundo, uma vez que possui uma linha consciente de conduta moral e contribui assim para manter ou para suscitar novas maneiras de pensar. Entretanto, Gramsci distingue o “grande intelectual” – aquele que cria novas concepções do mundo – e a massa dos demais intelectuais, que difundem tais concepções, afirmando que todos os homens são intelectuais, mas nem todos os homens têm na sociedade a função de intelectuais. Assim, na verdade, os intelectuais precisam ser identificados no conjunto geral das relações sociais, uma vez que todo o grupo social que nasce no mundo da produção econômica “cria para si organicamente uma camada de intelectuais que lhe dão homogeneidade e consciência da própria função, no campo econômico, social e político” (GRAMSCI, 2011, p. 205).

Tendo em vista esse entendimento, Gramsci faz também uma distinção entre intelectuais orgânicos, que são gerados diretamente por uma classe e servem para lhe dar consciência e promover sua hegemonia, e intelectuais tradicionais, que se vinculam a instituições que o capitalismo herda de formações sociais anteriores como, por exemplo, Igrejas e o sistema escolar. Por sua característica, os intelectuais tradicionais consideram a si mesmo como autônomos e independentes do grupo social dominante.

Os intelectuais orgânicos estão ao mesmo tempo conectados ao mundo do trabalho, como técnicos e especialistas dos conhecimentos mais avançados; às organizações políticas e culturais, no interior da sociedade civil, para construir o consenso em torno do projeto da classe que defendem; e na sociedade política, para garantir as funções jurídico-administrativas e a manutenção do poder do seu grupo social. Eles, além de especialistas na sua profissão, elaboram uma concepção ético-política que os habilita a exercer funções educativas e organizativas para assegurar a hegemonia. De acordo com Semeraro (2006, p. 378):

Tal intelectual deve ser um “construtor, organizador, educador permanente”, de modo que da técnica-trabalho se chegue à técnica-ciência, à concepção humanista histórica, sem a qual se permanece ‘especialista’ e não se chega a ‘dirigente’ (especialista+político).

As classes subalternas, ao buscar a construção de uma contra-hegemonia, precisam simultaneamente formar os seus próprios intelectuais orgânicos e lutar pela assimilação e pela conquista “ideológica” dos intelectuais tradicionais. No entanto, criar uma camada de intelectuais consiste em elaborar criticamente a atividade intelectual que cada um possui em determinado grau de desenvolvimento que se vincula a uma teoria, porém também a uma prática geral que se torne o fundamento de uma nova e integral concepção de mundo.

Entretanto, os intelectuais se desenvolvem lentamente por causa de sua própria natureza e de sua função histórica. É improvável que eles possam romper com todo o passado para se pôr completamente no terreno de uma nova ideologia, apesar de todos os esforços que eles fazem e querem fazer nesse sentido. Dessa forma, Gramsci destaca que

Decerto, é importante e útil para o proletariado que um ou mais intelectuais adiram individualmente a seu programa e sua doutrina, confundam-se com o proletariado, tornem-se e se sintam partes integrantes dele. O proletariado, como classe, é pobre de elementos organizativos; não tem e não pode formar um estrato próprio de intelectuais a não ser muito lentamente, de modo muito trabalhoso e só depois da conquista do poder estatal. Mas é também importante e útil que, na massa dos intelectuais, ocorra uma fratura de caráter orgânico, historicamente caracterizada; ou seja, que se crie, como formação de massa, uma tendência de esquerda, no significado moderno da palavra, isto é, uma tendência orientada para o proletariado revolucionário (GRAMSCI, 2011, p. 122).

Como os intelectuais são responsáveis por essa relação pedagógica com as massas para a construção de outra hegemonia, Gramsci destaca ainda que essa

relação não se pode difundir simplesmente através de um conhecimento instrumental entre as massas, mas centra-se na capacidade de pensamento crítico. O que se deve ter em vista não é mantê-los numa posição intelectual subalterna. Portanto, a tarefa do intelectual consiste em sentir as paixões elementares do povo, compreendendo-as e explicando-as e justificando-as em determinada situação histórica, bem como relacionando-as dialeticamente com as leis da história.

O modo de ser do novo intelectual não pode mais consistir na eloquência, motor exterior e momentâneo dos afetos e das paixões, mas numa inserção ativa na vida prática, como construtor, organizador, “persuasor permanentemente”, já que não apenas orador puro – mas superior ao espírito matemático abstrato; da técnica-trabalho, chega à técnica-ciência e à concepção humanística histórica, sem a qual permanece “especialista” e não se torna “dirigente” (especialista + político) (GRAMSCI, 2011, p. 230).

Diante disso, é preciso ressaltar ainda que, apesar de sua importância, não são os intelectuais, individualmente que possibilitam às classes dominadas alcançarem a hegemonia, mas sim o partido político, que, segundo Gramsci, é o organizador de uma reforma intelectual e moral, criando as condições para uma vontade coletiva nacional popular. Nesse sentido, para Gramsci, à medida que as classes subalternas se consolidam, enquanto classe constituem seus partidos, que por sua vez, devem contribuir para a elevação do grau de consciência de classe.

Sobre essa questão, Cardoso (1996) ressalta que a organização das classes subalternas é uma exigência fundamental, pois é na luta organizada que os segmentos subalternos se constituem enquanto sujeitos coletivos, estreitam sua solidariedade, elevam sua consciência, elaboram uma identidade comum e organizam práticas voltadas à defesa de seus interesses. O partido, enquanto intelectual coletivo, seria, portanto, um organismo de luta, de educação intelectual e moral, de uma nova cultura, de uma consciência e de elaboração de uma política e, ao mesmo tempo, de uma consciência, de formação de uma vontade coletiva que tende a abranger a totalidade social.

A partir desse entendimento, Cardoso (1996) ressalta que a consciência de classe é, portanto, em relação ao partido, ao mesmo tempo determinante e determinada. Por isso, é preciso considerar que hoje outros segmentos organizados das classes subalternas em suas diversas formas de organização, bem como os intelectuais vinculados aos interesses dessas classes, são sujeitos coletivos que têm se mostrado com potencial para participarem do processo de construção da

hegemonia das classes subalternas, juntamente com o partido político. Esses espaços além de contribuírem para organização da luta funcionam como espaços de formação de intelectuais, uma vez que a consciência não se constrói sem organizar-se, ao passo que não pode existir organização sem intelectuais que são organizadores e dirigentes.

Esses elementos da teoria gramsciana são fundamentais para o aprofundamento do significado de trabalho em rede. Além de tentar pensar a estratégia de gestão de redes como composta por determinadas condições dentro dessa própria rede, acreditamos ser também relevante entender o contexto em que essa se insere. É nessa direção que pensamos ser necessário vincular a estratégia de gestão ao atual contexto de uma sociedade capitalista que tem como base o antagonismo de classes sociais.

Quando abordamos o trabalho em rede como atividade de organizações presentes na sociedade civil em articulação com o Estado, entendemos que esse expressa a construção de um determinado modo de fazer a política social que se vincula a um projeto de classe hegemônico. Essas ações interligadas com as transformações do modelo de produção econômica e ao neoliberalismo fazem parte da construção da hegemonia da classe dominante acerca de um determinado projeto de política social, buscando educar o consenso para a sociabilidade do capital.

É preciso lembrar ainda que a própria difusão da ideia de que essas organizações da sociedade civil devem atuar como parceiros na promoção do bem-estar para a população se dá tanto as requisitando para execução da política social, como na redefinição de suas bandeiras de luta direcionando-as para a construção de um capitalismo de face humanizada. O que pode resultar numa tentativa de conferir uma consciência econômico-corporativa aos organismos da classe trabalhadora.

Observamos que este princípio organizativo para a política de assistência social resulta na busca de um trabalho que prevê a união de esforços, o compartilhamento de objetivos e valores comuns entre organizações da sociedade civil e do Estado diante da complexidade da realidade. No entanto, este trabalho pretende unir representantes de classes antagônicas que, a partir de uma interpretação de classes sociais, teriam distintos projetos de sociedade. Como fazê-

lo numa sociedade capitalista baseada na exploração e na apropriação desigual da riqueza?

Não queremos com isso simplesmente negar a rede como espaço de articulação de ações para a execução da política social, mas é preciso que se identifique o trabalho em rede como um espaço de contradição, de conflito, local onde se pode encontrar distintos projetos de sociedade. É necessário destacar que não se trata apenas de interesses distintos, como vontade particular, individual e egoísta. Na verdade, representam as contradições do sistema produtivo. Não é uma simples vontade abstrata, derivada dos desejos dos agentes participantes, porém guarda uma relação com a posição ocupada no sistema produtivo, nas relações sociais, em que a percepção de mundo dos sujeitos envolvidos é construída a partir dessa referência.

É nesse sentido que dizemos que um representante de uma associação de moradores, ou de qualquer outra organização das classes subalternas, constituirá e pensará as necessidades e os objetivos para a rede de acordo com a sua realidade vivenciada, que pode ser de precárias habitações, ausência de saneamento básico etc., realidade esta que é determinada pela sua condição de classe na relação de produção. O que é bastante distinto dos objetivos de uma empresa, fundação, ou qualquer outra instituição representante da burguesia, que estará preocupada em manter e expandir o processo de acumulação. A preocupação dessas organizações com os impactos produzidos por ela na comunidade se dará estritamente até o ponto em que favoreça a continuação da acumulação ou em sua capacidade em difundir a sua ideologia.

Com isso, não queremos afirmar que as organizações das classes subalternas representem sempre um valor ético positivo de defesa consciente de seus interesses, tendo em vista toda a construção ideológica que busca identificar os interesses da burguesia como interesses universais. Entretanto, se partirmos desse entendimento da ótica de classe, será difícil pensar que o trabalho em rede seja simplesmente um espaço de compartilhamento de valores e objetivos, já que estes são em sua essência conflitantes. Assim, não se trata de considerar que o conflito pode existir num trabalho em rede, mas é a ele inerente.

Ressaltamos que a sociedade civil é o espaço em que se produz e se difunde as representações ideológicas por meio de recursos culturais e educativos da classe dominante, sem o uso da coerção; significa pensar que é também um conjunto

dinâmico, complexo, discordante e cheio de contradições, isto é, um espaço aberto à construção de outros direcionamentos. A relação social antagônica, que se desenvolve na sociedade civil, passa a fazer parte do trabalho em rede interferindo nas condições de execução desse trabalho.

Mesmo a dimensão político-ideológica da política social tendo um caráter fortemente conservador das relações sociais, ela contraditoriamente representa, enquanto possibilidade, um instrumento de organização dos interesses das classes subalternas com vistas à construção de uma contra-hegemonia. A reprodução desse tipo de trabalho em conjunto depende do estabelecimento do consenso, que numa perspectiva gramsciana, se desenvolve na prática cotidiana das organizações que participam da rede. Cotidiano que é aqui entendido, conforme Dias (2000, p. 15) como “o lugar da luta de classes” e, por isso, não pode ser entendido como algo acabado e determinado, mas num processo permanente de construção e reconstrução da direção política.

A sociedade civil não pode ser entendida como um espaço situado fora do Estado e da economia, porém existe uma imbricada relação entre esses três momentos. A política social, apesar de não se propor solucionar os problemas resultantes das contradições da sociedade capitalista, sua maior ou menor cobertura depende dessa correlação de forças presente no Estado ampliado, em que a classe dominante é tensionada pela luta da classe trabalhadora. Por que então seria possível conceber uma articulação de interesses, de objetivos comuns que reúne as diferentes representações de classe presentes na sociedade civil com base na cooperação e solidariedade?

Destacamos a contribuição de Montaño (2003) quando diz que existem lutas na sociedade civil e não da sociedade civil, uma vez que o segundo entendimento representa uma concepção homogeneizada, como se esta representasse os interesses universais e transclassistas da sociedade civil contra um determinado Estado. No entanto, a luta pela defesa de determinados interesses se dá no próprio seio da sociedade civil em que o Estado, enquanto sociedade política, expressa parte desses interesses vinculados a uma determinada classe.

Acreditamos que, como tanto outros conceitos e outras inovações para a política social, o trabalho em rede representa na verdade a expressão de um novo modelo de gestão da política social que busca substituir o padrão nos moldes do Estado de bem-estar social em que as classes são requisitadas a atuar em parceria

com o Estado, na procura do melhor possível para o bem comum, num contexto de hegemonia de políticas neoliberais.

Diferentemente do pacto de classes do período de bem-estar social que, em certa medida, representou a conquista de direitos sociais pela classe trabalhadora, esse “novo pacto” de classes representa um processo de destituição de direitos. Essa atual relação Estado e sociedade civil tenta encobrir a retração e precarização do direito social, transferindo ou deslocando a responsabilidade dos custos sociais para a classe trabalhadora. Se no contexto anterior, havia uma concessão de ambas as partes, esse novo processo tenta desvincular ao máximo o capital de barreiras que impeçam o seu máximo desenvolvimento.

Portanto, é preciso considerar que essa estratégia de gestão surge num contexto de precarização da política social, apesar de lhe ser atribuído como o caminho da eficiência e efetividade das ações, e que tem a perspectiva de integrar ideologicamente as organizações presentes na sociedade civil ao objetivo do Estado de transferir suas ações para essas organizações. O trabalho em rede não é fruto de um processo de evolução ou simples desenvolvimento do capitalismo, mas é preciso lembrar e reforçar que este é fruto de um processo de contrarreforma do Estado que necessita no contexto do capital flexível se reestruturar.

Nesse sentido, embora os autores apontem a cooperação e a solidariedade como base para a realização do trabalho em rede e de considerarem a existência de conflitos, entendemos que, na verdade, esse trabalho tem como base as relações sociais antagônicas. Portanto, o conflito entre diferentes interesses é permanente, e o que se disputa é um determinado direcionamento à política social.

No caso específico da rede socioassistencial e intersetorial, esta é constituída por um conjunto de entidades representativas das classes e frações de classe que, conjuntamente à burocracia estatal, executam ações de assistência social. É um espaço de correlação de forças, em que diferentes objetivos estão vinculados a diferentes projetos de sociedade e representam como fim último uma disputa pela hegemonia, em torno do fazer da política social e das demandas a serem atendidas. Os coordenadores dessa rede exercem um papel fundamental, enquanto intelectuais, no sentido de conseguir a adesão a essa proposta.

Mesmo que nos documentos do MDS se coloquem algumas condições para o trabalho em rede, entendemos que, na verdade, a rede se constitui no momento em que as diferentes organizações assumem parcerias com o Estado, ou seja, passam

a executar alguma ação relativa à assistência social. A constituição da rede já existe antes mesmo de seus integrantes definirem objetivos e valores, uma vez que, ao assumir as ações de assistência social, as organizações já estão aderindo a um determinado projeto hegemônico de gestão da política de assistência social. Isto é, já compartilham um objetivo inicial que é a forma de executar as ações de assistência social. Entretanto, como esse é um espaço em permanente construção e em disputa pelo consenso, em torno dessa proposta de parceria entre Estado e sociedade civil, para que a rede se construa enquanto coletivo e o trabalho se concretize, é preciso o estabelecimento de algumas condições.

O contexto organizacional da rede precisa ser levado em consideração – a definição das atividades, as relações de poder, o controle das ações e os objetivos da rede –, porém entendemos que a sua relevância se dá não pelo grau de institucionalização do processo, mas pelas mediações que se pode estabelecer com o contexto hegemônico de disputa/consenso que é determinante e determinado pelo desenvolvimento do trabalho em rede, observando-se o direcionamento assumido. É preciso buscar as mediações com o contexto sócio-histórico, que o conecta com a universalidade, e com as mediações dentro das redes, enquanto elementos que a particularizam.

CAPÍTULO 3 O desafio do trabalho em rede na proteção social básica da assistência social: um estudo da Gerência Regional de Assistência Social 4 de Recife.

3.1 O contexto de referência: a Gerência Regional de Assistência Social 4 em Recife

Para podermos identificar as condições que interferem no trabalho em rede e entendê-lo nessa nova lógica de gestão das políticas sociais é essencial entender como esse modelo de Estado, a partir de um determinado governo em um município, está estruturado para garantir a efetivação dessa estratégia de gestão. Em Recife, a assistência social é desenvolvida pela Secretaria de Assistência Social (SAS) e pelo Instituto de Assistência Social e Cidadania (IASC) (ver organograma em *anexo 2*).

A SAS desenvolve parte dos serviços de média complexidade da proteção social especial e os serviços da proteção social básica. A atual estrutura de organização dessa Secretaria em Recife, no tocante a proteção social básica, se deu a partir da experiência vivenciada pela cidade, antes mesmo da implantação do SUAS, uma vez que já em 2002, foram implantadas na cidade as Coordenadorias Regionais de Assistência Social (CRAS). Essas Coordenadorias tinham por objetivo, fortalecer a articulação entre os diversos serviços prestados nas áreas onde estavam instaladas, tinham base territorializada e deram início ao processo de descentralização da Assistência Social no Recife. As CRAS foram instaladas em cada uma das RPAs, buscando atender todos os bairros.

Com a implementação do SUAS, Recife habilitou-se à Gestão Plena da Assistência Social, assumindo assim, a gestão total das ações. Essas CRAS passaram a ser denominadas Gerências Regionais de Assistência Social (GRAS)⁵, e em cada uma delas foram implantados dois Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), com o intuito de se adequar à nova concepção da PNAS (2004). Até o momento da obtenção dos dados, esse número permaneceu o mesmo, totalizando doze CRAS. As GRASs têm a finalidade de coordenar e articular ações da Proteção

⁵ Após a fase de campo da pesquisa, tomamos conhecimento que esta estruturação foi reorganizada, e as GRAS foram transformadas em CRAS. Apesar disso, mantivemos na nossa análise a referência da organização anterior, pois todos os dados que obtivemos sobre a rede se referiam a estruturação em GRAS e CRAS.

Social Básica nos territórios, de acordo com o estabelecido no SUAS, integrando governo e sociedade civil.

Essas gerências que acompanham os serviços ofertados nos CRAS, oferecem cobertura pontual aos territórios vulneráveis que não são atendidos pelos CRAS daquela RPA, através da operacionalização do PAIF. Como a proposta de atendimento dos CRASs com base no território é atender de forma mais aproximada à população, isto é, cada unidade deve atender em média 1.000 famílias por ano e referenciar entre 3.500 a 5.000 famílias, conforme proposta da NOB/SUAS (2010), fazia-se necessário definir dentro da RPA territórios menores para a cobertura desses CRASs.

O território de Recife é composto por 94 bairros, 6 Regiões Político - Administrativas – RPA, 18 Microrregiões, e a partir das informações contidas no Atlas de Desenvolvimento Humano municipal (2005), que identificou as áreas com mais baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), foram definidos os territórios prioritários. Desse modo, os CRAS do Recife foram distribuídos nos seguintes bairros (*Figura 1*):

- RPA 1 – Santo Amaro e Boa Vista;
- RPA 2 – Campina do Barreto e Alto Santa Terezinha;
- RPA 3 – Dois Irmãos e Nova Descoberta;
- RPA 4 – Torrões (Roda de Fogo) e Iputinga/Cordeiro;
- RPA 5 – Totó e Mustardinha/Afogados;
- RPA 6 – Boa Viagem e Ibura.

Apesar da distribuição e da nomenclatura dos CRAS se dá pelos bairros, há uma definição das localidades a serem atendidas, considerando que a população de um bairro em situação de vulnerabilidade a ser referenciada, muitas vezes é maior do que determina a NOB/SUAS para a cobertura do número de famílias pelo CRAS⁶.

Na GRAS 4 em que há dois CRAS, ambos funcionavam num imóvel alugado no bairro da Madalena, fora da área de cobertura dos dois CRAS. Apenas em abril de 2010, o **CRAS Roda de Fogo/Torrões** foi inaugurado, em uma casa alugada, e localizada no bairro Torrões, próximo à sua localidade de cobertura, que é a comunidade Roda de Fogo. A equipe do CRAS é composta por 02 assistentes sociais, 01 agente administrativo e 01 coordenadora de CRAS e falta à equipe um profissional de psicologia.

Já as equipes da **GRAS 04** e do **CRAS Iputinga/Cordeiro**, foram realocadas em março deste ano, 2012. Localizam-se no mesmo imóvel situado no bairro do Cordeiro, dentro do Conjunto Habitacional Casarão do Cordeiro, local com pouca visibilidade e que não é central no território (este CRAS atende as comunidades: DETRAN, Conjunto Habitacional Casarão do Cordeiro, Conjunto Habitacional da Torre – Comunidade Abençoada por Deus, Ocupação Mulheres de Tejucupapo). Neste existe um Posto para cadastro no Programa Bolsa-Família e na Carteira de Livre Acesso. A equipe da GRAS 04 é composta por 01 Assistente Social, 01 Psicólogo, 01 Administradora, 02 Agentes Administrativos.

Falta à equipe um/a Sociólogo/a, um/a Pedagogo/a e um/a Gerente⁷. O CRAS Iputinga possui duas Assistentes Sociais e uma Psicóloga, não tem Agente Administrativo, dividindo com os da GRAS, e também não possui um/a coordenador/a. O que se percebe é que as equipes apresentam defasagem e as unidades não estão situadas em locais de fácil acesso à população por estar

⁶ No tocante à distribuição dos CRAS, já há uma avaliação do município da necessidade de expansão da quantidade desses equipamentos, e inclusive dados do MDS (2012) apontam que Recife recebe financiamento para vinte CRAS. Tal realidade revela que mesmo ainda não existindo esses equipamentos, há uma previsão de que sejam estruturados mais oito CRAS. De acordo com Silva (2011) com base no número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família existentes em Recife e a capacidade de atendimento do CRAS de 5.000 famílias referenciadas, há, na verdade, uma demanda de quarenta e cinco CRAS, a serem distribuídos em 41 bairros da cidade. Assim, considerando que hoje existem doze CRAS, há a necessidade de um aumento percentual de 300%.

⁷ Segundo Silva (2011), existe um déficit de equipes de nível superior nos CRASs de Recife de aproximadamente 37,5% e de 68,8% de nível médio, perfazendo uma média de 53,2% de profissionais.

próxima a área de abrangência e não propriamente dentro dela, bem como numa região que não é central.

A RPA 4 na qual se situa a GRAS 4 é a Região Oeste da cidade, possui uma área de 41,9 km² é formada por 12 bairros e três microrregiões (MR): Cordeiro, Ilha do Retiro, Iputinga, Madalena, Prado, Torre e Zumbi (Microrregião 4.1); Engenho do Meio, Torrões (Microrregião 4.2); e Caxangá, Cidade Universitária, Várzea (Microrregião 4.3) (verificar *figura 1*).

O processo de urbanização da região no início do século XX se deu a partir da instalação de fábricas, vilas operárias na Torre e loteamentos residenciais, enquanto que na segunda metade ocorreu através da instalação de grandes equipamentos públicos, tais como o Campus da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), entre outros, além das obras rodoviárias, especialmente no bairro da Cidade Universitária. No seu desenvolvimento mais recentemente, contribuiu para expansão da área, já na segunda metade dos anos de 1980, a ocupação de cerca de várias famílias no bairro dos Torrões – que formou a comunidade Roda de Fogo.

A população da RPA 4⁸ de acordo com o Censo IBGE (2010) é de 278.947 habitantes, distribuídos em 86.566 domicílios, a terceira RPA mais populosa do Recife, representado 18,14% da população da Cidade. Considerando-se a relação entre o número de habitantes e domicílios, a taxa média é de 3,2 hab/dom, a qual é próxima à média da Cidade do Recife que é de 3,3 hab/dom.

Quanto à estrutura etária populacional registra-se um maior percentual de pessoas adultas na faixa de 18 a 59 anos com 178.055 habitantes (63,83%), seguida da faixa etária de crianças e adolescentes de 0 a 17 anos com 70.395 habitantes (25,24%) e de 30.497 habitantes (10,93%) com 60 anos ou mais. Essa distribuição da população, apesar de revelar um número ainda pouco expressivo de pessoas idosas, demonstra um crescimento do envelhecimento da população e uma maior longevidade.

No que se refere ao indicador de cor/raça a maioria da população se declarou parda 134.695 (48,29%), seguida de branca com 118.383 (42,44%), e o restante 25.659 (9,27%) se declarou como preta/amarela/indígena. No tocante à distribuição

⁸ Os dados que se apresentam a seguir foram obtidos no site da prefeitura do Recife, a partir da sistematização dos dados do Censo IBGE 2010. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/a-cidade/dados-estatisticos-e-indicadores-demograficos2010/>>.

por sexo, a população do sexo feminino é mais significativa – com 150.900 (54,1%) – que a do sexo masculino – com 128.147 (45,09%). Essas características populacionais da região acompanham a tendência da Cidade.

Sobre a taxa de alfabetização da população com mais de 5 anos, nos grupos de idade considerados, grande parte possui mais de 90% de pessoas alfabetizadas, sendo maior a porcentagem na faixa etária de adolescentes de 15 a 19 anos com 98%, e os menos índices na faixa etária de 60 anos ou mais com 82,9%, e apenas 74,8% nas crianças entre 5 e 9 anos. Com esses dados, apesar de não considerar a porcentagem total de população analfabeta na região, bem como não apontar a média de anos de estudo, pode-se observar que parte considerável das crianças não iniciam os estudos na idade indicada, tendo em vista que a menor porcentagem de alfabetização se dá na faixa etária de 5 a 9 anos.

No que se refere aos rendimentos médio mensal da população da RPA 4, quase metade da população vive em situação de pobreza. Em números absolutos 101.769 (41,86%) não tem rendimentos ou sobrevivem apenas com até $\frac{1}{2}$ do salário mínimo (SM)⁹, 55.327 (22,76%) vivem com $\frac{1}{2}$ a 1 SM, 78.883 (32,44%) tem renda de 1 a 10 SM, e apenas 7.132 (2,93%) vivem com 10 SM ou mais.

Tal realidade de desigualdade econômica se reflete também numa desigualdade socioterritorial. Em Recife as áreas pobres e com ocupação territorial irregular são chamadas de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Na RPA 4 existem quinze ZEIS que abrangem porções de dez bairros, e outras cinquenta e quatro áreas pobres¹⁰¹¹. Na figura 2 podemos também identificar a distribuição espacial das ZEIS.

⁹ O salário mínimo considerado a época era de R\$ 510,00

¹⁰ A Zeis foi criada pela lei n. 14.511/83 que regulamentou o uso e ocupação do solo da cidade do Recife, como uma designação da legislação urbanística para localidades resultantes de ocupações pela população pobre, desprovidas de oferta básica de infraestrutura, serviços urbanos e ameaçadas pela instabilidade da posse da terra. Resultaram das lutas dos movimentos sociais urbanos que reivindicavam a posse, além de melhores condições de infraestrutura e serviços, através de políticas públicas. As áreas que nessa época já estavam mais consolidadas e com organização dos seus moradores foram contempladas com essa denominação, porém muitas outras ocupações foram deixadas de fora desse processo.

¹¹ As informações a seguir foram extraídas do Atlas do desenvolvimento humano no Recife (2005) que ainda não foram atualizadas, e, portanto, se tratam dos dados mais recentes disponíveis. Esses dados apresentam de 2000, os quais consideramos relevante apresenta-los por se tratarem de dados da realidade do local, do território específico de atuação da GRAS 4, a partir do qual se organiza o trabalho em rede. Esse trabalho de levantamento de dados sobre as áreas do município de Recife foi um trabalho pioneiro, realizado em parceria entre a Prefeitura do Recife e o PNUD.

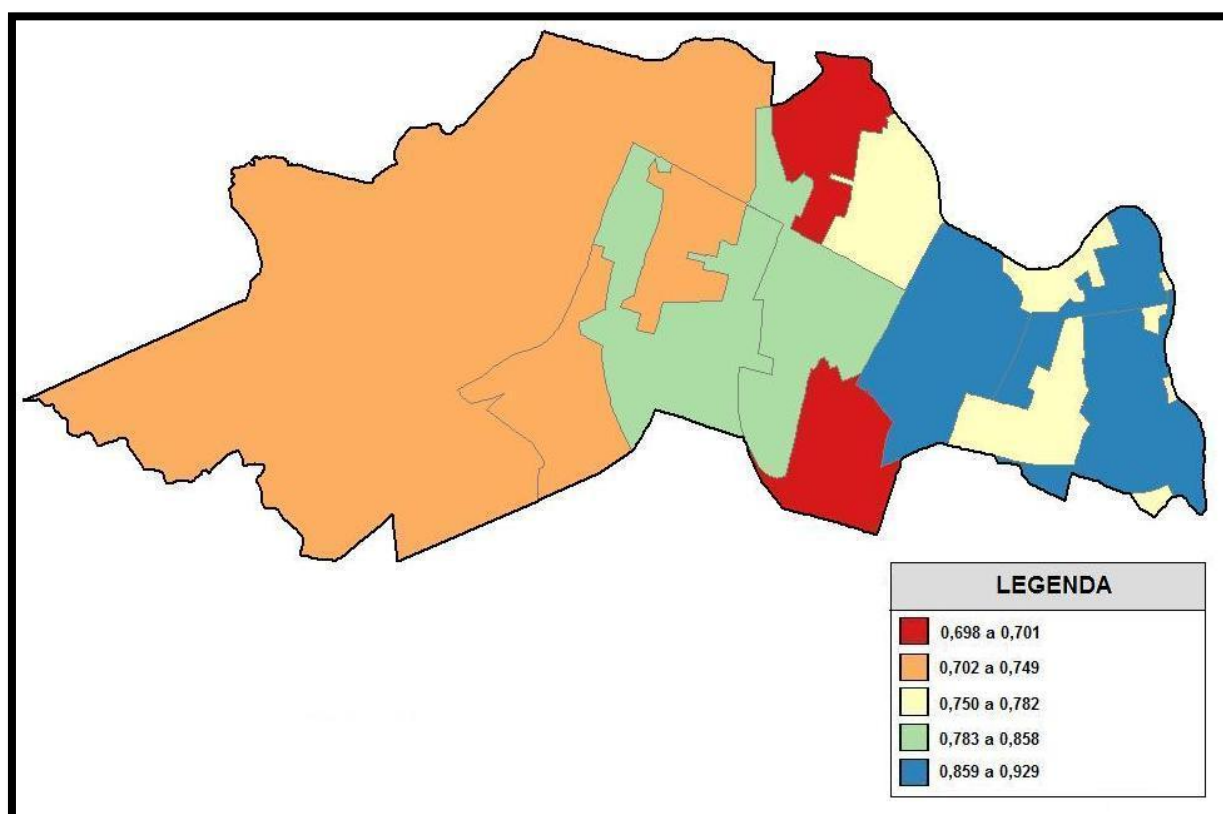
No que se refere à pobreza e desigualdade, calculada pelo índice de Gini¹² era em 2000 de 0,63, valor que expressa uma concentração de riqueza significativa. Em relação aos serviços públicos básicos de habitação como água encanada, energia elétrica e coleta de lixo mais de 90% da população já tinham acesso.

No período 1991-2000, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)¹³ da RPA 4 cresceu 7,08%, passando de 0,752 em 1991 para 0,805 em 2000. De acordo com a classificação do PNUD, a unidade espacial está entre as regiões consideradas de alto desenvolvimento humano (IDH-M maior que 0,8). Apesar dessa média elevada do IDH-M, no mapa seguinte podemos perceber que é apenas uma pequena parte da região que possui o IDH-M maior que 0,8, enquanto que a maior porção de terra situada no bairro da Várzea, Cidade Universitária e Caxangá tem IDH-M entre 0,702 a 0,749.

¹² O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza.

¹³ O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa usada para classificar o grau de desenvolvimento humano. A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB per capita (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional. Como os municípios são espaços geopolíticos relativamente abertos, foram realizadas algumas substituições de indicadores, visando-se adequá-los a essa diferença para se definir o IDH-M. Foram feitas, basicamente, duas mudanças nos indicadores selecionados: na dimensão renda, o PIB *per capita* é substituído por *renda familiar per capita*, e na dimensão educação, a taxa de matrícula é substituída pela taxa de frequência à escola.

Figura 3 - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - RPA 4 Recife



Fonte: Atlas municipal do desenvolvimento humano, Recife, 2005.

Os bairros Torrões e Iputinga, onde se localizam as ZEIS Torrões e Vietnã, ZEIS Vila União possuem o menor IDH-M na referida RPA. Com isso, podemos perceber que, apesar de alguns dados apontarem uma boa qualidade de vida da população, em geral, a partir da observação das divisões territoriais identifica-se uma característica fortemente concentradora da região. O grande número de áreas pobres, marcada pela instabilidade da posse da terra, um elevado índice de Gini e a baixa escolaridade, revelam que mesmo com acesso a alguns serviços urbanos que melhoram a qualidade de vida, grande parte da população da região vive em situação de pobreza.

Diante dessa realidade, os CRAS foram instalados em dois bairros distintos dessa RPA, para prestar serviços socioassistenciais à população local. As ações desenvolvidas diariamente referem-se ao atendimento à família para identificação e atendimento as demandas através de entrevista, visitas domiciliares, reuniões socioeducativas, orientação e encaminhamentos a serviços e programas socioassistenciais como a concessão de benefícios eventuais (cesta básica, enxoval

e funeral); inclusão das famílias em situação de vulnerabilidades socioeconômicas no Cadastro Único de Programas Sociais (CadÚnico); e Serviço de cadastramento de Pessoas com Deficiência (PCD) para a Carteira de Livre Acesso, bem como encaminhamentos intrasetoriais (para outros órgãos e níveis de assistência social) e intersetoriais, principalmente, de saúde e educação.

Existe também para o atendimento de crianças e adolescentes, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e o Programa Nacional de Inclusão de Jovens Adolescentes (Projovem Adolescente), de âmbito federal, realizado mediante repasse de recursos do MDS. Além disso, outros projetos de caráter temporário são executados eventualmente, geralmente relativos à inclusão produtiva e geração de renda. A GRAS, como unidade gerencial, desenvolve ações de coordenação dos dois CRAS, porém também realiza o atendimento, encaminhamento e orientação às famílias. Apesar disso tem como atribuição articular a rede socioassistencial e intersetorial da RPA com apoio dos CRASs.

Apesar dessas atividades serem ações básicas dos CRASs, algumas delas praticamente não ocorrem, não há uma continuidade ou estão suspensas tanto na GRAS 4 e em seus CRASs, como em outras unidades do município de Recife. Um dos programas que não tem acontecido é o Projovem Adolescente. Desde sua implantação, o programa enfrentou dificuldades para o cumprimento das metas. A falta de infraestrutura dos CRASs para a realização do serviço, e/ou a dificuldade para encontrar espaços e estabelecer parcerias para o desenvolvimento das atividades, os contratos temporários de profissionais, contribuíram para uma oferta precária do programa e uma falta de interesse dos jovens em participar.

De acordo com dados do MDS (2012), em 2011, Recife não recebeu recursos para a execução desse programa por descumprimento das metas estabelecidas e desde então, não foram criadas novas turmas para atendimento da população. Já a concessão dos benefícios eventuais em algumas situações é interrompida por meses, exceto o auxílio funeral, deixando a população desassistida em situações que requerem atendimento imediato¹⁴. Em Recife também, pouco tem sido feito em termos de projetos criados no âmbito municipal que complemente as ações básicas previstas e executadas em cofinanciamento com a União e o Estado.

¹⁴ Ainda falta aos benefícios eventuais uma lei municipal que os regulamente.

No que se refere às reuniões socioeducativas, por exemplo, há uma proposta em discussão para padronizar minimamente as ações das unidades que, no entanto não foi concluída, e essa ação está suspensa até a finalização do documento, conforme relatório de atividades (RECIFE, 2010). Outras dificuldades relativas ao atendimento às famílias referem-se à execução do acompanhamento sistemático, devido ao transporte insuficiente, às demandas emergenciais que se sobrepõem ao planejamento semanal e a grande quantidade de demanda para poucos técnicos, o que impede a execução das atividades conforme planejadas.

Os dados acerca dos atendimentos realizados são registrados numa Ficha de Identificação da Família (FIF), construída pela Gerência da Vigilância Social (GVS) e equipes CRAS/GRAS. Tal instrumental possui as principais informações referentes à composição familiar, endereço, condições de moradia etc. Os dados obtidos são repassados para um *banco de dados* digital, que visa traçar o perfil dessas famílias atendidas, e este sistema é hoje a principal ferramenta de vigilância social da proteção social básica em Recife. Na tabela 1, podemos identificar a partir dessa sistematização do atendimento dos CRASs e GRAS 4, as comunidades e bairros dos usuários que demandam ações da assistência social¹⁵.

Tabela 1 - Origem dos usuários em 2010

Equipamento	Bairro	Comunidades	Frequência
GRAS 4	Caxangá		3
	Cidade Universitária		1
	Cordeiro	Caiara, Chamego, Vila Santa Luzia	86
	Engenho do Meio		3
	Ilha do Retiro	Caranguejo Tabaiães	3
	Madalena	Mangueira da Torre	5
	Prado		4
	Torre	Conjunto habitacional da Torre	11
	Várzea	Barreiras(Caxangá), Brasilit, Caxito, Vila Arraes, UR 7	26
	Zumbi	Sítio do Cardoso	3
CRAS Iputinga/Cordeiro	Iputinga e Cordeiro	Detran, Monsenhor Fabrício, Mulheres do Tejucupapo, Conjunto habitacional casarão do Cordeiro	136
CRAS Roda de Fogo	Torrões	Roda de Fogo	238
Outros	San Martin		3
TOTAL			522

Fonte: Recife, 2010

¹⁵ Os dados apresentados sobre os CRASs e GRAS 4 foram retirados do relatório quantitativo anual de 2010, que é a sistematização mais recente. Foram consideradas todas as FIFs preenchidas pelos técnicos sociais desde 1º de janeiro até 31 de dezembro de 2010 e posteriormente incorporadas ao Banco de Dados das famílias.

Podemos perceber que o bairro dos Torrões (238), no qual se encontra instalado o CRAS Roda de Fogo foi o principal bairro de origem dos usuários, considerando apenas aqueles que foram atendidos pela primeira vez (atendimentos novos) ao longo de 2010. Em seguida vieram Iputinga (136) e Cordeiro (86), dos quais (67) do Conjunto Habitacional Casarão do Cordeiro, e representam áreas referenciadas pelo CRAS Iputinga/Cordeiro. Dos outros bairros que compõem a GRAS, o que mais demandou foi o bairro da Várzea (26). Relembrando o mapa do IDH-M da região, de fato essas são áreas que apresentam os menores índices de desenvolvimento humano.

As dificuldades enfrentadas por essas unidades refletem o baixo número de atendimento/ano conforme padrão estabelecido na NOB/SUAS (2010) em que cada CRAS deve atender 1000 famílias/ano e referenciar ao menos de 3.500 até 5.000 famílias/ano, conforme podemos verificar na *tabela 2*.

Tabela 2 - Atendimento Social

Equipamento	Atendimentos novos*	Atendimentos de acompanhamento**	Total de atendimentos
GRAS 4	81	9	90
CRAS 41 (Iputinga)	202	129	331
CRAS 42 (Roda de Fogo/Torrões)	240	68	308
Total	523	206	729

* Atendimento novo = número de FIFs preenchidas;

** Atendimento de acompanhamento = evolução → intervenção → atendimento no CRAS + visita domiciliar, posteriores ao 1º atendimento.

Fonte: Recife, 2010.

Esses atendimentos novos às famílias se direcionaram, em sua maioria, à identificação e à inscrição de usuários em programas e benefícios como Bolsa Família, ProJovem Adolescente, de inclusão produtiva de âmbito nacional¹⁶ etc., além de encaminhamento para os diversos serviços ofertados pela rede socioassistencial e intersetorial. Isto quer dizer que se considerarmos o CRAS Roda de Fogo que obteve maior atendimento, este atendeu pouco menos de $\frac{1}{4}$ ¹⁷ (um

¹⁶ Esses programas foram o PLANSEQ Bolsa Família: programa implementado no âmbito do Plano Nacional de Qualificação (PNQ), do MTE, que visava promover uma ação de qualificação e inserção profissional em obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) do setor da construção civil e na área de turismo para os eventos da Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas no Rio de Janeiro; e o Curso preparatório para o curso de qualificação profissional ofertada pelo Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás (PROMINP).

¹⁷ A NOB/SUAS (2005) prevê que cada CRAS deve atender 1.000 famílias/ano e acompanhar 5.000 famílias/ano.

quarto) do número previsto para novas famílias, enquanto que os acompanhamentos representam apenas 1/50 (um quinquagésimo) do previsto. Tal realidade demonstra uma subutilização da capacidade de atendimento desses equipamentos, uma vez que a grande parte da população como já observamos nos dados anteriores, sobrevive em situação de pobreza.

Outro dado que aponta a distância dessas unidades com a real necessidade da população são os números de beneficiários do Programa Bolsa Família na região. Os beneficiários do PBF e suas famílias devem receber atenção prioritária no atendimento e inclusão nos programas do CRAS, além de ser acompanhadas. Porém se observa uma disparidade entre o número de famílias atendidas pelo PBF de acordo com o bairro e usuários dos CRASs.

Tabela 3 - Beneficiários do Programa Bolsa Família - RPA 4 Recife

Bairro	Número de Beneficiários do PBF
Torrões	3.499
Torre	1.137
Cordeiro	4.378
Várzea	2.276
Iputinga	3.739

Fonte: Silva, 2011

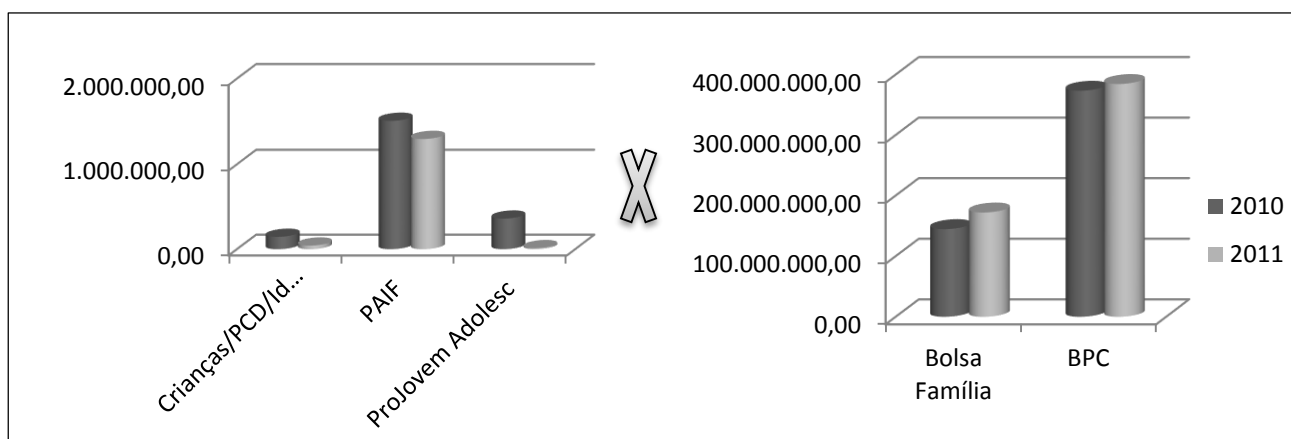
Esse é um dos elementos que indica a cobertura insuficiente dos CRASs dessa RPA em seu território, se pensarmos que o recorte de renda do PBF é bastante restrito e que este atende uma meta preestabelecida e não o total da população que está dentro do seu perfil. De acordo com o Relatório de atividades (2010) o limitado número de atendimento é resultado de fatores que se combinam, afetando a atuação dessas unidades, como o déficit de profissionais que intensifica as demandas de trabalho para a equipe. Tal situação, além de prejudicar a organização e o planejamento das ações, precariza a ação, que se reflete tanto na insuficiência do atendimento, bem como rebate naqueles que são realizados.

Além disso, a questão da localização das unidades por uma delas estar numa área próxima e não necessariamente dentro do território e a outra numa área que não é central, dificulta tanto a procura da população, como faz com que a equipe

dependa mais de transporte, resultando em pouca disponibilidade, para deslocamento dos profissionais¹⁸.

A diferença de recursos financeiros para o PBF/BPC e os programas de atendimento nos CRASs contribui também para a diferença de cobertura das ações. De acordo com dados do MDS (2012) o investimento nos programas de transferência de renda está aproximadamente em torno de 200 milhões para o PBF e mais de 300 milhões para o BPC, enquanto que o investimento na proteção social básica, isto é, em outros programas assistenciais, não chega todos juntos a 2 milhões (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Recursos financeiros do MDS para os programas de Proteção Social Básica versus programas de Transferência de Renda¹⁹



Fonte: MDS, 2012

Aqui se revela a face dessa nova configuração da política social em que se desfinancia a ação direta do Estado e se investe em políticas compensatórias de combate à pobreza, através da transferência de renda. O que se observa é a ausência de uma ação articulada entre os programas de transferência de renda e a unidade básica de atendimento à família, uma vez que apesar do grande número de beneficiários no território dos CRASs, são poucos os usuários que procuram o serviço, uma vez que este não tem uma proximidade com essas famílias. O dado

¹⁸ O CRAS Roda de Fogo, apesar de estar no bairro dos Torrões, não se localiza na comunidade Roda de Fogo. Quanto ao CRAS Iputinga/Cordeiro é importante lembrar que em 2010 este se localizava no bairro da Madalena. E hoje, mesmo ele estando dentro do território, no conjunto habitacional Casarão do Cordeiro, este não se situa numa área central para as demais localidades atendidas.

¹⁹ Por descumprimento das metas do ProJovem Adolescente em 2011, na verdade, não houve repasse de recursos financeiros para a execução desse programa.

mostrado na *tabela 4* indica também que parte dessa população recebida nos CRASs e GRAS não participa, ou seja, não está incluído em nenhum programa social, reafirmando a insuficiência das ações dessas unidades²⁰.

Tabela 4 - Programas sociais que beneficiam os usuários/as²¹

Programas sociais	GRAS 04	CRAS Iputinga/Cordeiro	CRAS Roda de Fogo/Torrões	TOTAL
Não participa	101	371	572	1044
ProJovem Adolescente	-	6	-	6
Bolsa Família	23	187	234	444
BPC	4	48	36	88
Carteira de Livre Acesso	5	7	4	16
ProJovem Urbano	1	3	7	11
PETI	-	3	1	4
Bolsa Escola Municipal	-	14	2	16
Outro	1	8	2	11
NS/ND/NA	1	5	10	16
TOTAL	136	652	868	1656

Fonte: Recife, 2010.

Percebe-se que 1044 usuários (63%) não são contemplados com nenhum programa social. Dentre os programas constantes na tabela, o PBF é aquele que beneficia o maior número deles (444 usuários, entre responsáveis e seus dependentes), o equivalente a aproximadamente 27% do total atendido. Outro programa/benefício que tem assistido os usuários de modo relativamente expressivo é o BPC. Esses dados revelam uma realidade preocupante, mais da metade da população que procura o atendimento do CRAS, não têm, seja porque não existem programas suficientes ou porque os que existem não tem absorvido a demanda, acesso a programas que complemente as ações do PAIF.

No Relatório qualitativo de atividades (RECIFE, 2011), a equipe afirma que os projetos e programas da rede socioassistencial ainda são incipientes para o atendimento das demandas dos usuários atendidos pelos CRASs. O fato de receber o benefício do PBF ser uma condicionalidade para que os usuários participem da maior parte dos programas ofertados pelo CRAS, restringe o acesso de boa parte da

²⁰ É importante ressaltar que no referido relatório, há uma distinção entre o responsável da família, a pessoa de referência no contato com a equipe e os usuários. Para essa análise só nos utilizamos dos dados dos usuários.

²¹ Os programas ProJovem Urbano e Bolsa Escola fazem parte da política de educação, estadual e municipal respectivamente.

comunidade aos mesmos que, pode-se inferir na *tabela 4*, ficam muitas vezes sem nenhum tipo de resposta.

Em relação aos encaminhamentos realizados de articulação com a rede socioassistencial e intersetorial para o atendimento das demandas, nota-se que pouco se requisita a rede socioassistencial, principalmente as organizações da sociedade civil. A maior parte dos encaminhamentos corresponde ao PBF, aos programas da própria unidade e aos programas socioassistenciais dos outros níveis de complexidade intrainstitucionais. Quanto à rede intersetorial, o maior número de encaminhamento se refere à saúde.

Tabela 5 - Tipos de encaminhamentos

Encaminhamentos	GRAS 04	CRAS Iputinga /Cordeiro	CRAS Roda de Fogo	TOTAL
IASC	4	11	1	16
PETI	-	8	6	14
Centro da Juventude	-	2	-	2
ProJovem Adolescente	2	11	43	56
Bolsa Família	27	59	94	180
Carteira de Livre Acesso	2	6	3	11
Rede de Educação	1	2	-	3
BPC	3	6	4	13
Programas de outros órgãos públicos	-	5	13	18
Rede de Saúde	5	20	9	34
Rede Sócio jurídica	3	17	4	24
ONGs	-	3	8	11
Curso Profissionalizante	-	5	18	23
Outras Secretarias da Prefeitura	-	1	-	1
Sistema Público de Emprego e Renda	-	-	-	-
Conselho Tutelar	-	7	1	8
Outros ²²	26	29	27	82
Atendimento Social/Visita Domiciliar Agendados	11	12	16	39
Auxílio Funeral	1	6	12	19
Auxílio Natalidade (Enxoval)	1	3	4	8
Auxílio por Vulnerabilidade Social (Cesta Básica)	4	14	3	21
CREAS	-	-	-	-
TOTAL	90	227	266	583
Sem encaminhamento na data	20	174	205	399

Fonte: Recife, 2010

²² No período de julho a setembro de 2010, os encaminhamentos dados para os benefícios eventuais (auxílio funeral, auxílio enxoval e cesta básica) foram registrados no Banco de Dados na categoria *Outros* desta seção. Daí que se explique em parte o número relativamente elevado verificado para tal item (82), e a consequente subnotificação dos encaminhamentos para os benefícios eventuais.

Nos números de origem da demanda de atendimento à família, também é possível verificar uma frágil vinculação das organizações da sociedade civil com a GRAS e os CRASs, notando-se que estas também não têm uma proximidade com essas unidades. Na *tabela 6*, observa-se os órgãos/entidades que encaminharam os/as usuários/as para as unidades, em que as organizações da sociedade civil, nem ao menos aparecem como categoria.

Tabela 6 - Origem da demanda

Equipamento	ORIGEM DA DEMANDA							Total
	Espontânea	Busca Ativa	SAS/IASC	Outras Secretarias da PCR	Outros órgãos públicos	Conselho Tutelar	Outra	
GRAS 04	44	1	11	9	7	7	2	81
CRAS 41	104	22	46	11	5	7	7	202
CRAS 42	152	-	34	11	4	3	34	238
Total	300	23	91	31	16	17	43	521

Fonte: Recife, 2010

A maioria dos atendimentos sociais realizados na RPA 04 teve origem na procura espontânea (300) pelos usuários. Isso demonstra a dificuldade dessas unidades em coordenar a rede socioassistencial e intersetorial, bem como de ter uma atitude proativa em relação ao território. Ao centrar-se apenas no atendimento às demandas que chegam ao serviço, tendo em vista que esta é mais de 50% dos atendimentos, não se pode considerar que haja uma ação contínua de prevenção das vulnerabilidades do território. Nos próprios Relatórios qualitativos de atividades (RECIFE, 2011) não há relatos sobre procedimentos ou atividades para realizar uma vigilância socioassistencial e que faça com que essa se reverta em ações planejadas e preventivas.

No que se refere propriamente à atividade de planejamento que adquira materialidade nas ações cotidianas ao trabalho em rede, ou seja, às ações de encontros e discussão entre os integrantes para debater, decidir os objetivos e os rumos das ações dessas organizações conjuntamente para o território, essa acontece em reuniões mensais. Algumas outras questões ou casos em comum com uma determinada organização resultam, em algumas situações, em reuniões menores. Não há uma padronização ou uma diretriz comum no município a todas as gerências da cidade, e o planejamento das reuniões de rede é construído pelas

próprias equipes e a critério da dinâmica da comunidade, observando-se apenas a orientação que tal atividade deve tomar como referência a RPA²³.

Nessas reuniões se busca mobilizar organizações governamentais e não-governamentais que se localizam na RPA 4 e outros serviços que sejam referência para o atendimento da demanda da cidade, mesmo que estejam localizados em outros bairros. Ao levantarmos o histórico do processo de organização dessas reuniões percebemos que após a implantação das GRAS, viveram-se basicamente dois momentos. Inicialmente havia uma comissão eleita anualmente formada por uma representante da GRAS 4 e quatro representantes de entidades, além de três representantes suplentes. Havia um regimento interno que determinava as normas de funcionamento e objetivos da rede.

Essa comissão se reunia após as reuniões mensais para planejamento das atividades – os temas a serem discutidos, a sistemática da reunião, os convidados para se apresentarem etc. O formato dessas reuniões era informativo e a maioria dos participantes eram representantes de organizações da sociedade civil, com destaque para as ONGs, e pouca participação de organizações governamentais, o que durou aproximadamente até o final de 2008²⁴. Depois disso, algumas organizações se afastaram, deixaram de participar e a comissão se desfez.

A partir disso, a GRAS continuou a coordenar as reuniões de rede e o formato continua informativo. Em geral, o planejamento é feito na primeira reunião anual da rede e algumas das temáticas são decididas a cada reunião. Os temas são propostos pela própria GRAS, quando os participantes não se pronunciam, ou então eles sugerem. Tendo em vista que desde 2010 não há gerente no equipamento, a coordenadora do CRAS Roda de Fogo, junto com alguns técnicos da GRAS e do CRAS Iputinga/Cordeiro é quem tem dado continuidade ao processo de coordenação das reuniões.

Para se definir as organizações que fariam parte dessas reuniões foi realizado um levantamento de organizações governamentais e não-governamentais na RPA 4, considerando-se qualquer tipo de atuação (assistência, saúde, criança/adolescente, pessoa com deficiência, etc.), independente da hierarquização da proteção social. A partir desse levantamento foi produzido um catálogo com

²³ No Plano Municipal de Assistência Social 2008-2015 consta que: “Dos objetivos específicos [...] 4.1.2 Construir e fortalecer a rede socioassistencial do município, governamental e complementar, **por RPA**, qualificando os serviços e ações socioassistenciais [...]” (RECIFE, 2007, p. 18. Grifo nosso).

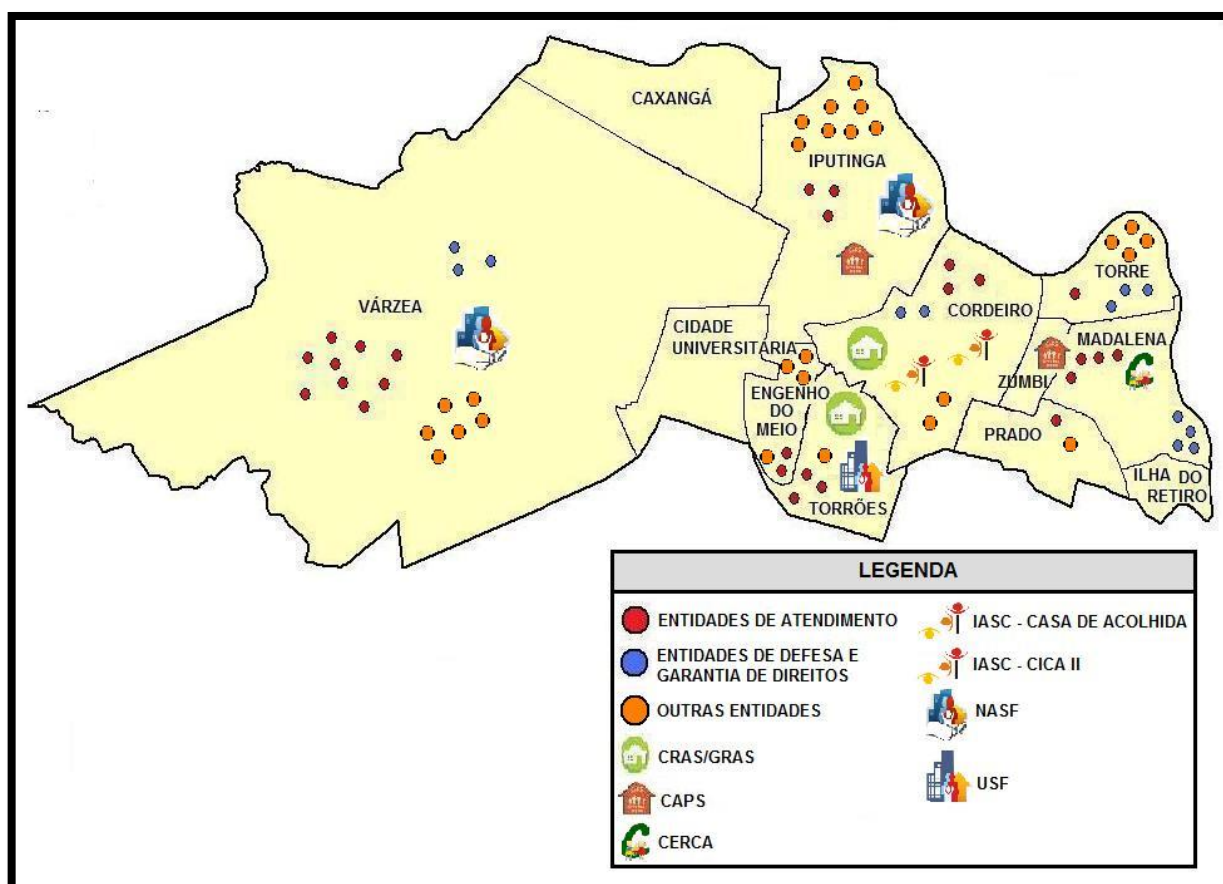
²⁴ Dados obtidos na entrevista em grupo com a equipe da GRAS e CRASs.

identificação (endereço, atividades realizadas, perfil do usuário, financiamento, etc.) dessas entidades.

Esse catálogo mostrava dados importantes dessas organizações e demonstrava uma maior aproximação das unidades GRAS e CRASs com essas organizações. Entretanto, apesar de se ter continuado a incorporar ou retirar outras organizações na lista da rede, não houve uma atualização seguindo os mesmos parâmetros. Essas atualizações passaram a ser realizadas durante as reuniões, confirmando os dados das entidades e acrescentando aquelas novas que apareciam nos encontros, porém apenas com nome, endereço, telefone e e-mail. Hoje, essa lista contém mais de oitenta organizações e dessas, apenas vinte e sete permaneceram do catálogo inicial, o restante são organizações que foram incorporadas nos anos posteriores.

Nessa nova listagem há diversas organizações, algumas delas registradas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), outras organizações informais e organizações governamentais. Na *figura 4* pode-se visualizar a distribuição dessas organizações no território da RPA 4. Aquelas organizações que estão cadastradas no CMAS puderam ser identificadas a partir da nova definição da LOAS (entidades de atendimento, defesa e assessoramento), as informais foram sinalizadas como outras entidades, todas elas marcadas com um círculo de cores diferentes e as organizações governamentais, inclusive os CRASs e GRAS foram identificados com desenhos.

Figura 4 - Distribuição das organizações da rede socioassistencial e intersetorial - RPA 4 Recife



Fonte: Atlas municipal do desenvolvimento humano, Recife, 2005 (*adaptado pela autora*).

Como não houve atualização de outros dados não há como definir ao certo o tipo de atividade desenvolvida individualmente pelas entidades que compõe hoje a rede e também as fontes que as financiam. Os bairros de maior vulnerabilidade na RPA, dentre eles os que se situam os CRASs, são aqueles em que se percebe o maior número de organizações (Cordeiro, Engenho do Meio, Iputinga, Madalena, Torre, Torrões e Várzea). A maior parte das organizações é da sociedade civil, das quais vinte e sete são inscritas no CMAS e vinte e seis são informais. No que se refere às governamentais, a maior parte está ligada à política de saúde no âmbito da atenção básica, algumas prestam serviços de proteção especial de assistência social. Registra-se ainda, a ausência de organizações relativas à política de educação que, como vimos anteriormente, são requisitadas nos encaminhamentos das unidades.

O que nos chama a atenção é o grande número de organizações a serem mobilizadas para planejar ações conjuntas, pois não há uma organização da rede com referência ao CRAS, mas à GRAS, confirmando-se com isso que a GRAS é na verdade uma unidade gerencial e os CRASs são as unidades executoras da assistência social no território. É preciso lembrar que o trabalho em rede é uma ação conjunta, complementar para o atendimento de necessidades. Por isso, necessita ser coordenada a partir dessas necessidades e não apenas da definição da unidade que gerencia o território, o qual pode ser realizado a partir da referência da RPA, com a articulação dos CRASs, dependendo da estratégia a ser adotada.

A mobilização das organizações para participarem das reuniões já foi realizada de várias formas: por convite entregue pessoalmente em cada organização, através de convite entregue pelos Correios, por e-mail, conforme modelo no **anexo 1**, e por contato telefônico. De acordo com o Relatório de atividades (RECIFE, 2010), tem ocorrido de maneira geral, uma baixa participação de entidades, inclusive das entidades ligadas ao CMAS. No ano de 2010, por exemplo, houve 10 reuniões às quais compareceram 143 entidades. Em média, cada reunião contou com a presença de 14 entidades.

Identifica-se que as dificuldades de infraestrutura e recursos humanos nesse equipamento afetam diretamente e de forma importante a capacidade de se mobilizar as diversas organizações, pois as formas escolhidas para convidar não foram/são definidas estrategicamente, mas a partir do que era/é possível ser feito.

O que podemos verificar é que o trabalho em rede perpassa as diversas atividades realizadas por esses equipamentos e a fragilidade em realizar e ampliar o alcance dessas ações já demonstra a dificuldade desses funcionarem como o centro aglutinador da proteção social básica num determinado território, ou seja, como o coordenador do trabalho em rede. Assim, ratificamos o que diz Santos (2010, p. 137) sobre a realidade do estado de Alagoas

[...] é possível afirmar que a atuação de alguns CRAS, pelas dificuldades que eles enfrentam, expressa o quanto ainda é necessário de investimento – material e humano – para que esses equipamentos sociais se estabeleçam como elementos centrais de uma rede socioassistencial.

Mesmo com a implantação do SUAS que regulamentou para assistência social unidades básicas de atendimento pelo Estado, isso não se reverteu no

fortalecimento desses equipamentos e na estruturação de programas que atendam à necessidade da população para além da transferência de renda, tendo em vista a precarização demonstrada pelos dados.

Resguardadas a particularidades desses equipamentos da RPA 4 de Recife, os dados sobre transferências dos recursos municipais nos dão uma pequena amostra da desproporção do investimento em programas como o BPC e o PBF e um número ínfimo, em comparativo, no que se refere às ações que garantam aquisições sociais e socioeducativas. Isso demonstra que esse novo modelo de gestão através do trabalho em rede, apesar de ser apresentado como uma inovação com capacidade de integrar ações, otimizar recursos, superar o paralelismo de ações etc., atribui aos CRASs esse processo de coordenação, porém não se oferece as condições de efetivamente realizá-lo. Constata-se que as condições desses equipamentos são precárias.

3.2 A rede em ação: as incongruências do processo

Mesmo com as dificuldades apontadas na coordenação do trabalho em rede, há uma tentativa de organizá-lo e mobilizar as organizações para participar das reuniões mensais, dentre outras atividades, em que se constrói a proposta do trabalho em rede, o que nos leva a inferir que outras questões influenciam na dinâmica desse trabalho. Entendemos que as condições objetivas postas à GRAS e aos CRASs determinam a operacionalização do trabalho em rede, porém é também na ação cotidiana dessas organizações e na forma como esse trabalho em rede é por eles/as entendido, planejado e objetivado que se constrói/desconstrói esse processo.

A primeira questão que ressaltamos foi como é entendido esse trabalho em rede. De forma geral, é a ação conjunta para uma atenção integral, que aparece de forma preponderante nas falas das representantes das organizações governamentais: “eu acho que é trabalhar de forma integrada, um conhecendo o trabalho do outro. Até pra fazer encaminhamentos, né? Fica uma coisa bem mais fácil” (técnica NASF 1 – *entrevista com membros da rede*); “Essa rede é que forma o todo, ou seja, a necessidade total, digamos assim, do usuário. Eu acho que, essa

integração é que dá sentido mesmo, dá resolutividade” (técnica NASF 2 – *entrevista com membros da rede*).

Para a representante do CRAS, além da questão da integração, alguns pontos próprios da atribuição dessa unidade para a execução do trabalho em rede são ressaltados:

Cada instituição ela não tem como atender todas as demandas dos usuários. Então a gente precisa tá se articulando, tá conhecendo, primeiro, quais são as instituições do território, da área, sabendo o que cada instituição oferece que é para poder dar uma resposta melhor na execução do serviço para o próprio usuário, né? (técnica do CRAS 1 – *entrevista com membros da rede*).

A partir da necessidade de integração, os profissionais apontam que a finalidade da ação conjunta seria buscar mais informações e conhecimento de cada serviço, do que ele faz e como funciona para facilitar os encaminhamentos: “então nessa integração a gente conhece melhor como cada setor tem trabalhado, né?” (técnica NASF 2 – *entrevista com membros da rede*); “eu acho que a pauta das reuniões, o que a gente traz o principal são as informações [...]. Assim, no seu espaço de trabalho, nós vamos divulgar essas informações pra outras pessoas” (técnica do CRAS 1 – *entrevista com membros da rede*).

É interessante notar que há uma valorização da informação, o que inclusive faz com que a técnica do NASF identifique a necessidade de participação não só das Assistentes Sociais, mas de outros profissionais: “[...] é interessante que todos os profissionais estejam engajados, porque numa visita, numa escuta, tem também como passar informação para os usuários” (técnica do NASF 2 – *entrevista com os membros da rede*).

O que podemos observar é que essas questões – integrar os serviços e trocar informações – são básicas para um trabalho em rede, porém ele requer mais do que isso. Acreditamos que, como a dificuldade em realizar dessa forma já tem enfrentado tantos problemas, isso é o que mais se evidencia para essas representantes. Ou ainda, por ocorrer com dificuldade, de forma não sistemática, não houve a possibilidade de se experimentar a realização de outras questões que envolvem o trabalho em rede para além da simples integração entre os serviços.

Nos relatórios e nas falas dos técnicos da GRAS/CRASs pode-se perceber também que se associa o trabalho em rede às atividades de reunião com as organizações, o que parece limitar o entendimento sobre esse trabalho. Apesar de

que em alguns outros momentos apontam também outras ações. É preciso que se perceba que a lógica das parcerias já impõe o trabalho em rede, ou seja, esse já existe como determinação e é muito mais que do que as ações de reuniões, porém perpassa todas as ações do CRAS/GRAS de atendimento à demanda da população que necessita de complementariedade.

No caso das organizações da sociedade civil, essas entendem por trabalho em rede a capacidade de munir-se de informação e conhecimento que podem favorecer o trabalho das suas organizações: “a pessoa se reunindo, aprende mais, leva mais uma coisa para o grupo, e o grupo vai ficando mais engajado. [...] A gente já leva coisas novas pra levar pra reunião da gente” (representante do grupo de idosos – *entrevista com membros da rede*).

Em outro momento, as participantes da sociedade civil avaliam o encontro e retomam o que entendem por trabalho em rede: “agora, na reunião já estou sabendo que trabalhar em rede [...] é a pessoa se engajar na comunidade, um ajudando o outro” (grupo de idosos - *entrevista com membros da rede*); “buscar o meu interesse e o da instituição” (dirigente de abrigo de idosos – *entrevista com membros da rede*). O que se percebe é um entendimento semelhante ao das organizações governamentais acerca da integração e da troca de informação que, no entanto, ressalta também que é uma forma de investir no funcionamento e na mobilização da sua organização com o conhecimento que se obtém nessas reuniões.

Nesse sentido, compreendemos que há um entendimento parcial e limitado sobre o trabalho em rede, pois este requer mais do que a intencionalidade de troca e integração. Precisa da formação de uma estrutura orientada para uma ação a partir da construção de um planejamento, de definição de objetivos e da definição de onde se quer chegar. E, se por um lado, como já colocamos, as dificuldades de operacionalização desse trabalho em rede dificulta o avanço no entendimento em outras perspectivas, a falta de uma maior apropriação dessa estratégia de gestão também dificulta o seu desenvolvimento para uma ação orientada, planejada e com objetivos definidos.

Com esse entendimento sobre o trabalho em rede, as ações tem se centrado na troca de informações e a reunião aparece como um fim em si mesma e não como espaço de discussão, debate e construção coletiva. O que nos chama mais atenção é como o trabalho em rede surge como complementaridade das ações, e para isso a informação é fundamental, mas não se pode resumir a ela. É preciso considerar que

este tem como fundamento o atendimento às necessidades da população. Apesar de se falar em integralidade, geralmente o trabalho em rede é abordado apenas como algo do âmbito da interação dos serviços e não aparece a questão de que é necessário partir das necessidades da população do território.

Com essa compreensão de integração dos serviços é que, desde o início, a proposta de trabalho em rede foi construída nas reuniões com as diversas organizações num modelo informativo – em cada reunião um serviço apresentava suas atividades e o seu funcionamento. A decorrência desse processo voltado apenas para a troca de informações é a falta de uma maior integração no cotidiano das atividades que cada organização executa, pois não se definem os fluxos de encaminhamento, de recebimento de demandas, dentre outras questões que se refletem também nos dados de atendimento da GRAS/CRASs apresentados anteriormente.

Apesar disso, percebemos que em outros momentos já foram discutidos entre as técnicas da GRAS/CRASs outros direcionamentos para a rede. As técnicas relataram que, no momento em que havia uma forte participação das organizações, o formato informativo estava inquietando a equipe, o que levou a algumas discussões na tentativa de modificar a proposta. O que já se pensou para a rede foi realizar bancos de serviços com definição de fluxos de encaminhamento dos usuários; estudos de caso com as várias organizações, dentre outros. Porém não se conseguiu dar andamento à mesma, pois esbarrava tanto na dinâmica do trabalho do CRAS, da defasagem técnica, das demandas institucionais e na ausência da gerência, quanto nas próprias entidades que não tinham motivação para outro direcionamento.

Os técnicos apontam que as precárias condições de desenvolvimento das ações da GRAS/CRASs têm se tornado obstáculo nessa busca e construção de outros direcionamentos para o trabalho em rede. Isso se reflete na falta de continuidade das ações nas reuniões e no planejamento que não acontece de forma sistemática, a longo prazo, mas é construído de uma reunião para outra. Conforme representante da GRAS, nos últimos anos se tornou ainda mais difícil:

Esse ano a gente não conseguiu fazer o planejamento como vinha fazendo nos outros anos. Talvez pela própria dificuldade mesmo que tem sido reunir um grupo grande. A gente está sempre construindo em cada reunião, vê qual seria o próximo tema, vê o que é que as pessoas sugerem [...] *(entrevista com membros da rede)*.

Na nossa observação de campo foi possível perceber a dificuldade para se discutir uma proposta em grupo com a participação de todos e de realizar um planejamento das atividades. Nas reuniões havia uma baixa interação dos participantes, pouco envolvimento/interesse em discutir o tema apresentado, tendo em vista que foram feitas poucas intervenções. A fala dos participantes, dos poucos que se pronunciaram, era dirigida somente à coordenadora e não a uma troca entre todos os participantes presentes. Praticamente não houve um momento para reflexão do que foi exposto (das informações sobre os serviços apresentados) para repensar o que estava sendo feito e o que poderia se modificar.

Outra dificuldade diz respeito à realização da vigilância socioassistencial do território, uma vez que para se planejar uma determinada ação em rede é preciso antes saber quais as dificuldades vivenciadas por aquele território, o que se deseja enfrentar prioritariamente etc. Isso requer tanto uma aproximação com as organizações como com a população usuária para conhecer a sua realidade. Na própria atividade de discutir os problemas que afetam essa população há a possibilidade de se criar com ela um vínculo, uma aproximação pela identificação com o que está sendo discutido.

Para compor a rede, o levantamento e monitoramento das organizações estão no território são realizados dentro do possível, com o mínimo de informações. Há um banco de informações das entidades, mas nesse constam apenas o nome e e-mail do representante, não sendo discriminado como no catálogo (construído há quatro anos e que está desatualizado), contendo todas as informações: endereço, público atendido, qual é o foco de atividade etc. Como já relatamos, não se conseguiu a atualização desse documento tanto pelas dificuldades em realizar visitas às instituições, diante da quantidade de outras ações da GRAS/CRASs, como ao número de profissionais que eram responsáveis pela ação ter diminuído. O critério de escolha das organizações para participar da rede, de acordo com as técnicas, não está explícito e elas têm apenas reproduzido o que já estava sendo realizado.

Nesse contexto adverso, desmotiva-se e desmobiliza-se a equipe em pensar alternativas e empreender esforços para provocar mudanças. Isso se expressa nas falas sobre o processo de organização do trabalho em rede ter se tornado automático, apenas reproduzindo o que está posto sem refletir, sem questionar e

sem construir um planejamento que orientasse onde se quer chegar. Semelhante ao que foi dito pela técnica 3 do CRAS: “acho que ficou tão automático o processo que hoje nem isso a gente vê” (entrevista com técnicas da GRAS/CRAS).

Outra questão que diz respeito a esse entendimento sobre o trabalho em rede é a divisão entre a rede básica e especial e a definição do território, uma vez que as organizações que participam da rede não estão necessariamente condicionadas à hierarquização da proteção social e a GRAS e os CRASs convidam todas as que atuam na RPA 4. Este fato demanda algumas questões que precisam ser refletidas.

Quanto à hierarquização da proteção social, acreditamos que como o CREAS não teve a mesma difusão que o CRAS no município, e alguns casos de vínculos rompidos acabam sendo atendidos pela GRAS/CRASs, a equipe sente a necessidade de articular com todos os serviços. Porém, isso tem como consequência tanto uma sobrecarga para essas unidades, como provavelmente pode haver uma dificuldade em definir um objetivo comum para o trabalho em rede num grupo tão amplo, caso se queira pensar em outro formato.

As técnicas do CRAS apontaram que o atual formato assumido (informativo) não encontra dificuldade por conta disso: “acho que pela própria lógica de funcionamento por ser uma reunião informativa. A não ser que tipo fosse discussão de caso, alguma coisa assim”. E entendem que, da forma como as unidades têm funcionado, o mais viável tem sido reunir toda a RPA: “[dividir] dificulta porque seriam varias reuniões por mês. E a dificuldade é justamente fazer uma reunião”; “A ideia não é justamente articular as redes, aí você estaria fragmentando o processo. [...] Era importante que todo mundo da básica e da especial estivesse presente para fazer a articulação até mais rápido”. Porém, é de se pensar se este formato também não se perpetua porque com uma ampla quantidade de organizações não há outros caminhos possíveis e, assim, acaba-se por não cogitar dividir e hierarquizar essas organizações.

A PNAS (2004) afirma que o trabalho em rede deve ser articulado a partir da referência do território do CRAS. Apesar disso, Recife tem em seu Plano municipal orientando uma articulação por RPA. Na entrevista com as técnicas da GRAS/CRAS, estas apontaram que foi uma decisão gerencial que definiu ser necessário coordenar a reunião a partir da GRAS, mobilizando toda a RPA. Entretanto, houve uma proposta de fazer duas reuniões mensais, uma em cada CRAS e uma da RPA, das quais participariam as mesmas organizações. Isso foi

antes de 2010, dos CRAS estarem territorializados, e depois que foram realocados, isso não foi retomado.

Mesmo considerando o que estabelece o Município e a PNAS (2004), essa definição tem uma estrita relação com o que se quer com o trabalho em rede, qual o seu objetivo, o que para nós deve ser o fator decisivo. É preciso que se tenha clareza daquilo que se quer, o que é importante para o atendimento das necessidades da população do território, para se identificar qual a proposta que se adequaria melhor. É necessário lembrar que trabalhar em rede não é articular e se juntar com outros serviços apenas, é pensar em atividades comuns para a rede, considerando a autonomia de cada instituição, mas que se consiga estabelecer um objetivo, algo que seja próprio da rede. Quando se constrói a rede, a primeira questão é a definição do conjunto de atividades a serem coordenadas/executadas pela rede.

O que observamos é que se pensa em outros formatos para a rede e qual proposta se adequaria melhor, defendendo a necessidade de se articular todas as organizações da RPA:

Essa reunião é pra que todos da RPA 4 participe, todos que eu digo são ONGs, OGS [...]. É a única possibilidade que a gente tem de ter uma rede da RPA 4 completa, uma vez por mês.[...] É onde tá todo mundo e a gente pode repassar, por exemplo, um estudo de caso, se tá todo mundo é muito mais fácil sair dali uma solução, um encaminhamento, do que a gente só ter a liderança do local, ou pessoas que tenha ONG que só lidam com criança e adolescente, fica frágil (técnica do CRAS 3 – *entrevista com equipe técnica*).

Entretanto, não há como saber o que de fato se apresenta como melhor alternativa, uma vez que se reproduz o caráter informativo. É importante destacar também que quando se define um território de articulação não quer dizer que ele ficará sozinho. Até porque mesmo trabalhando com a RPA, há serviços que existem apenas um ou dois para a cidade, ou mesmo para a Região Metropolitana, e isso não quer dizer que não se vai articular e encaminhar as demandas. Ao se trabalhar em rede, esta tem suas ações, porém pode e deve se articular com outras redes quando necessário.

Na questão da definição do território com o qual deve ser trabalhado e das organizações envolvidas, surgiu no debate uma questão importante relativa à

insuficiência de serviços no território de abrangência do CRAS como impeditivo ou algo que inviabilizaria o trabalho em rede:

Seria insuficiência se a gente fizesse só no território até porque pelo trabalho mesmo, pelas articulações, os encaminhamentos que a gente faz está dentro da RPA ou dentro do município, quase nada se restringe ao território. O que é que o território tem pra oferecer? Os encaminhamentos que a gente faz as articulações que a gente faz é mais fora do território (técnica do CRAS 1 – *entrevista com equipe técnica*).

No nosso ponto de vista, esta questão deve ser considerada dentro da perspectiva de qual é o objetivo do trabalho em rede. Se pensarmos exclusivamente no atendimento à demanda que chega à unidade, na complementação daquilo que ela não atende, de fato pode não ser importante ou insuficiente a quantidade ou tipo de organizações presentes no território. O trabalho em rede, em seu objetivo proposto pelo Estado, pretende reunir serviços que complementem as ações de assistência social, o que muitas vezes é difícil, como apontado no depoimento. Entretanto, essas unidades têm também responsabilidade nesse processo de fortalecimento do território, apesar de haver insuficiência de serviços e de ser necessário fazê-lo em conjunto com essas organizações. Essas organizações e os usuários, por sua vez, precisam fortalecer essa unidade como parte de um direito a ser garantido pelo Estado.

Sobre esse ponto, uma das técnicas coloca que seria válido organizar as reuniões dentro do território do CRAS, se no território houvesse uma organização, mobilização e politização das entidades já formadas e que esse trabalho viesse para o crescimento daquele território, uma vez que não há como fortalecê-lo sem a presença das entidades:

Talvez se os territórios fossem mais politizados, [...] porque o CRAS está dentro do espaço de vulnerabilidade, é a porta de entrada do serviço, de acordo com a política, mas o território é tão vulnerável que aquela comunidade não é politizada, aquela comunidade, às vezes, não tem assistência alguma, nem por parte do Estado, nem por parte das ONGs (técnica do CRAS 2 – *entrevista com técnicas da GRAS/CRAS*).

Nesse sentido, como o CRAS não teria a capacidade de organizar a mobilização da comunidade, do território, não teria sentido organizar a reunião com a referência apenas do CRAS, tornando mais viável mobilizar a RPA. O que precisa ser entendido é qual a capacidade da GRAS/CRASs interferir nesse processo. Não

queremos com isso dizer que o fortalecimento desse território seja de responsabilidade exclusivamente do CRAS ou que essa unidade consiga fazê-lo sozinho, até porque com o processo de precarização que tem vivido, este tem uma atuação bastante limitada.

Contudo, essa unidade em conjunto com as organizações, usuários etc., pode interferir nesse processo ao buscar entender as necessidades daquele território, não apenas a partir das demandas imediatas que chegam ao CRAS e precisam ser atendidas, mas buscando entender a partir da vigilância social, de um diagnóstico, quais as problemáticas que são mais marcantes nesse território, estabelecendo uma vinculação entre os casos individuais que chegam à unidade e as questões que afetam o coletivo. Com isso, pode-se buscar um enfrentamento às necessidades sociais de uma perspectiva não apenas individual, mas também numa perspectiva coletiva.

A equipe aponta que pouco se tem de organizações da sociedade civil que possa se articular nesse processo. Em um dos CRAS, especificamente numa das organizações, “existe um fechamento para gente. Porque já existe uma organização política-partidária nas entidades que a gente não consegue entrar” (técnica do CRAS 1 – entrevista com técnicas da GRAS/CRAS). Além disso, ressaltam que as organizações governamentais têm uma presença mais, principalmente as de saúde: “o contato que a gente tem mesmo no território tem escola, tem instituição governamental mesmo, tem escola e posto de saúde [...]” (técnica do CRAS 1 – entrevista com técnicas da GRAS/CRAS). Dentre essas limitações, é preciso que se identifique quais as alianças que se podem estabelecer para o desenvolvimento das ações.

É necessário refletir a importância de com quem se quer articular, o que perpassa saber o que se quer desse trabalho em rede e aonde se quer chegar. Nesse sentido, a partir da definição do tipo de atividades a serem desenvolvidas é que se pode indicar os atores que devem estar envolvidos. Não se pode negar que não há como trabalhar em conjunto com quem não quer. Porém não envolver organizações ou colocar apenas aqueles que “tenham algo a oferecer” limita a ação àquilo que chega como demanda. De certa forma, acaba-se por reafirmar o objetivo do Estado para o trabalho em rede, que é complementar as suas ações no momento em que se considera relevante apenas as organizações que dispõem de serviços, e

assim limita-se o trabalho em rede à lógica da eficiência/efetividade, o que para nós fica bastante claro na fala a seguir:

Se viu que as associações de moradores não deveriam fazer parte da rede, a gestão achou que deveria ser só OGs e ONGs, aos poucos foi deixando de chamar. Talvez por questões políticas. Talvez pelo serviço, porque as associações têm pouquíssimos serviços para oferecer, quando vão elas sempre demandam ao invés de oferecer alguma coisa (técnica do CRAS – 3 entrevista com técnicas da GRAS/CRAS).

Com a explicitação/definição dos objetivos do trabalho em rede, essas questões ficam mais claras e podem ser redirecionadas/repensadas em função daquilo que se quer.

O que percebemos, de maneira geral, é uma compreensão parcial ou ainda incipiente sobre o trabalho em rede e as suas possibilidades enquanto garantia do direito à assistência social. No contexto da contrarreforma, em que o trabalho em rede surge, faz com que este já tenha uma finalidade: a partir da escassez de recursos, otimizar gastos e transferir para a sociedade tudo aquilo que ela pode assumir, porém sem o Estado se eximir da gerência dessa ação para a garantia do seu funcionamento. Assim, o trabalho em rede já existe enquanto determinação e, em certa medida, já traz implícita uma finalidade que é de garantir o direito à assistência a partir do mínimo de investimento do Estado.

Nessa perspectiva, o trabalho em rede deve ser coordenado pelo CRAS, e, em conjunto com as organizações do seu território, deve construir um planejamento que defina objetivos comuns, atividades da rede, dentre outras questões; o que em nosso entendimento pode ser construído no direcionamento de fortalecer o objetivo do Estado neoliberal. Porém, como o trabalho em rede se dá numa relação de classes, abre-se a possibilidade para construir outras perspectivas, na tentativa de instalar um direcionamento crítico que questione essa determinação, o que podemos colocar em termos de contra-hegemonia, não propriamente contra o sistema capitalista, mas no sentido de se contrapor ao que está determinado especificamente nessa estratégia de gestão.

Apesar disso, as dificuldades encontradas nesse contexto de precarização da política não contribuem com condições objetivas necessárias para a construção do trabalho em rede, tanto para de fato integrar os serviços e complementar as ações, o que demonstra o seu caráter ideológico ao ser apresentado como uma estratégia de

gestão eficiente, quanto como para direcioná-lo para a constituição da contra-hegemonia. As recorrentes insatisfações, principalmente dos trabalhadores, desmobilizam e desmotivam a busca por construir alternativas à forma como vem sendo conduzido o trabalho em rede, reproduzindo, assim, a lógica que está determinada pela política e o que é possível nessa realidade.

A proposta do trabalho em rede com caráter informativo limita bastante o potencial dessa estratégia de gestão, tendendo a reforçar o objetivo posto pelo Estado que é de complementar as ações, e ainda assim de forma precarizada. Não há um trabalho de discussão das problemáticas da localidade que fomente pensar um objetivo próprio da rede. É necessário que, com o entendimento crítico sobre o trabalho em rede, se possa pensar o que se quer, quais os objetivos para o grupo que está executando as ações no cotidiano e de que forma esse trabalho pode ser coordenado no intuito de cumprir esse objetivo.

A partir de então é que se poderá pensar quem de fato são as organizações estratégicas para participar da ação, as atividades prioritárias, dentre uma série de questões que podem surgir. Além disso, precisa-se considerar de que forma as organizações devem ser envolvidas no processo. E, como isso não pode minimamente ocorrer sem condições objetivas propícias, isso deve ser também articulado à luta por melhores condições de trabalho e de infraestrutura para essas unidades.

3.3 A difícil mobilização da rede

Com as dificuldades em planejar e executar o trabalho em rede, observa-se uma frágil articulação entre as organizações, principalmente no relato da equipe do CRAS:

Não existe uma articulação forte para que possa se dar encaminhamento às demandas. Não tem uma articulação com as entidades que tenha início, meio e fim nos encaminhamentos dos usuários, com uma referência e contrarreferência. Isso é muito frágil, não que não exista uma articulação, mas não é um trabalho em rede, da saúde, da educação, de uma entidade de um órgão governamental, do CRAS. [...] Existe aquele trabalho de amizade, pontual, que conhece, na camaradagem, tem contato com alguém que pode ter um suporte tenha alguma coisa a oferecer, a gente entra em contato e isso é feito (técnica do CRAS 2 – entrevista com técnicos da GRAS/CRAS).

A ausência de um entendimento comum sobre o trabalho em rede, para além do carácter informativo, resulta numa dificuldade de aproximação dos serviços. Com isso, queremos dizer que apenas o conhecimento de cada entidade não é suficiente para desenvolver um vínculo entre as organizações, pois, conforme nosso quadro teórico, quando se define um tema e se elabora uma visão comum da rede é que se pode desenvolver os vínculos entre os componentes. Nos próprios relatos, percebe-se que, devido ao formato informativo, as organizações participam quando as informações dos serviços são de seu interesse. Ocorre ainda que, muitas vezes, os participantes de uma reunião não são os mesmos da reunião seguinte; em algumas reuniões há uma participação considerável e na outra uma baixa participação.

Cada um se agrega à rede inicialmente com orientações diversas e objetivos distintos. É com o planejamento da divisão do trabalho e da articulação estratégica voltada à definição de um objetivo comum, com o compromisso com metas acordadas coletivamente, com padrões estáveis de relacionamento, que se desenvolve a capacidade de organização dessa rede. Em situações em que há uma baixa articulação entre as organizações, as atividades conjuntas (planejadas e realizadas) são poucas.

Um dos pontos bastante ressaltados é a ausência ou a descontínua participação, bem como a desmobilização, das organizações, principalmente as da sociedade civil. O que se percebe é que, com a consolidação da GRAS/CRASs, houve um processo de forte mobilização dessas organizações em torno do trabalho em rede, no qual o número de participantes era maior e havia discussões entre os participantes sobre as temáticas discutidas nas reuniões: “[...] no começo acompanhava também associações de moradores, além de ONGs e OG, [...] e eram debates acalorados. [...] Tinham, assim reuniões que davam 60, 40 pessoas [...]” (técnica do CRAS 3 – entrevista com técnicas da GRAS/CRAS).

Entretanto, ao longo dos últimos três anos houve esvaziamento do principal fórum de discussão do trabalho em rede. Em alguns momentos, as reuniões não ocorreram: “a reunião do mês de setembro não aconteceu e foi remarcada para o mês de outubro devido ao baixo número de participantes” (GRAS 4, RECIFE, 2011. Relatório Qualitativo de Atividades). Para a equipe, isso ocorreu devido a questões como “horários diferentes das reuniões, à tarde, com dificuldade de participação das entidades”; “ausência de gerente, alguém responsável por coordenar e, diminuição da equipe técnica [...]”; “os representantes das entidades que participam já estão

incluídos em várias reuniões durante o mês [...]. São sempre as mesmas pessoas que vão para as mesmas reuniões”.

A principal questão levantada pela equipe refere-se à dificuldade de definir uma data comum para todos, tendo em vista que os representantes das organizações, estatais e não-estatais, participam de muitas reuniões. Compreendemos que essa dificuldade decorre da inexistência de um plano de trabalho em que os objetivos da rede estejam explícitos, tendo por resultado que as organizações não conseguem ter clareza daquilo que se busca com aquela atividade.

Além disso, há questões mais amplas que precisam ser consideradas. Os traços que peculiarizam a sociedade contemporânea são a exacerbação do individualismo, da competitividade, da alienação e a aversão às formas coletivas (livres e autônomas) de organização e uma despolitização associada à mercantilização das relações sociais etc. Nesse processo, as lutas sociais se modificam em experiências fragmentadas, assumindo um caráter cada vez mais particularista, favorecendo saídas individuais e corporativistas em detrimento de seus conteúdos universais.

Nesse contexto, ocorre também um processo de institucionalização das organizações da sociedade civil, ou o que Montaño (2005) chama de instrumentalização da sociedade civil; antes espaço de lutas, torna-se agora um setor de atividades. Com isso, é preciso perceber que em algumas organizações, em detrimento do envolvimento de várias pessoas que formariam a base dessa organização, o que se tem é uma profissionalização do representante, que transforma sua atividade em trabalho, enquanto a base dessa organização é transformada em usuário ou aquele que é assistido.

Assim, as organizações da sociedade civil, muitas vezes, têm dificuldades em participar das reuniões da rede, tendo em vista que as atividades acabam se concentrando em uma única pessoa, que não tem como comparecer nos diversos espaços de encontros, reuniões, fóruns de discussão etc., que estão por sua vez fragmentados/setorializados – em assistência social, criança/adolescente, idoso, jovens, mulheres etc. No caso da representante do grupo de idosos que participou da pesquisa, esta relata que, como não é a dirigente, vai apenas aos compromissos nos quais a dirigente não pode ir e que já se tentou trocar a representação do seu grupo, porém não tem quem a substitua: “ninguém quer se candidatar pra ser

presidente pra ficar no lugar dela. Ela já tá meio cansadinha” (representante do grupo de idosos – *entrevista com membros da rede*).

Além disso, essas organizações da sociedade civil passam a depender financeiramente tanto do Estado, como de agências financiadoras internacionais, principalmente as ONGs. Entretanto, com a crise econômica na Europa, onde se localizam os principais países financiadores, as ONGs brasileiras têm enfrentado dificuldades para dar continuidade às suas ações devido à queda de recursos²⁵.

Outra questão relacionada à dificuldade de participação refere-se às mudanças no mundo do trabalho. Com a redefinição das relações de trabalho produzida pelo processo de reestruturação produtiva, há uma intensificação do trabalho, aumento da jornada de trabalho para aqueles sem qualificação profissional através dos contratos temporários e precários. Essas questões dificultam a mobilização e o envolvimento desses trabalhadores nas organizações da sociedade civil. A representante do abrigo de idosos diz que apenas agora que não precisa mais estar no mercado de trabalho, bem como na obrigação de desempenhar trabalhos domésticos, é que consegue se envolver e ter tempo para se dedicar às atividades da instituição.

Esse mesmo processo dificulta a participação dos representantes das organizações governamentais. Nesse caso, para as trabalhadoras do Núcleo de Apoio a Saúde da Família (NASF) é necessário, dentre tantas atividade e atribuições no atendimento à população, dedicar um tempo do seu trabalho para participar das reuniões de rede, o que vem ocorrendo com bastante dificuldade: “a nossa agenda é bem carregada, tem muitos eventos para dar suporte, e, às vezes aparece uma atividade ou outra. Não que a gente não priorize a reunião de rede, mas às vezes é uma urgência pra gente ir para outra atividade” (técnica do NASF 2 – *entrevista com membros da rede*).

²⁵ Sobre essa questão: “A crise financeira mundial, que teve origem nos Estados Unidos, contaminou outros países, derrubou mercados, colocou grandes economias em recessão e estatizou bancos - já atinge os programas de ajuda financeira de nações ricas para aquelas em desenvolvimento. Relatório da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) classifica como crítico o nível das doações feitas pelos países ricos e os convoca para aumentar essa ajuda. [...] O relatório foi divulgado pouco antes de a Irlanda anunciar um corte de 95 milhões de euros (aproximadamente 278 milhões de reais) no seu programa de assistência. Antes, a Itália tinha feito o mesmo. [...] Segundo o relatório, o Brasil deverá registrar uma queda de 25% no período 2005-2010 em termos de ajuda recebida, apesar de a América do Sul crescer 18% nas estimativas para esse mesmo período” (FRANÇA, 2009).

Entendemos que esses entraves interferem sobremaneira, porém não são intransponíveis, tendo em vista a própria experiência dessa RPA que já vivenciou uma participação mais efetiva. Questionamos se tem sido feito algo para reverter essa situação e o que a equipe apontou é que isso não se tem conseguido fazer por falta de condições de tempo de trabalho do técnico, de transporte etc., e não se prioriza essa atividade. Os contatos são realizados por telefone e e-mail, não havendo um contato mais próximo do CRAS com as entidades.

Com as dificuldades próprias vivenciadas pela GRAS/CRASs, pouco se consegue fazer para tentar mobilizar novamente essas organizações; não há uma busca ativa mais próxima e contínua dessas organizações que estão afastadas, tanto estatais, como não-estatais (associações de moradores, ONGs etc.). Acreditamos também que essa participação depende de se conseguir uma adesão dessas organizações ao trabalho em rede, com uma proposta que de fato esteja voltada para os interesses da classe trabalhadora e que cause impacto no cotidiano dessas organizações, direcionamento que ainda não se conseguiu estabelecer.

Por outro lado, a forma de participação das entidades que pouco se envolvem no processo dificulta a proposta do trabalho em rede ser modificado em algo novo, mais próximo da realidade dessas próprias organizações. De acordo com as técnicas da GRAS/CRAS, é apenas “quando a palestra informativa, o tema é interessante vem muita gente que se interessa. Quando é aquele que já foi apresentado ou o que tema não é interessante, ai esvazia” (técnica do CRAS 3 – entrevista com técnicos da GRAS/CRAS). Sobre o não envolvimento das organizações uma das técnicas diz que:

Elas ficam sempre aguardando, nunca eles chegam: a gente tem essa proposta, a gente acha que é melhor essa, e vamos começar com essa, vamos fazer votação e vamos começar. Nunca fizeram isso, apesar de a gente sempre perguntar o que eles querem, o que sugerem e sempre colocaram em pauta isso desde o começo (técnica do CRAS 3 – *entrevista com técnicos da GRAS/CRAS*).

O que se percebe é que tanto as organizações governamentais como as da sociedade civil estão em função de seus próprios objetivos e por isso participam apenas de acordo com o seu interesse. A participação nas reuniões foi motivada a partir da necessidade do serviço pelas representantes das organizações governamentais: “a gente trabalha muito é com o Bolsa Família, às vezes, há um

entreve nas condicionalidades. [...] A gente já conhecia o trabalho do CRAS, mas digamos que isso aí foi o que impulsionou mesmo essa integração” (técnica do NASF 2 – *entrevista com os membros da rede*).

Já as entidades se colocam como participantes apenas quando são convidadas, demonstrando que não se sentem parte do processo, como algo que é do Estado e não atribuição ou espaço dessas organizações também. Assim, essas organizações têm tido uma postura de receber o que o Estado traz e não de ser protagonista do processo: “toda vez que manda convite, telefona, a gente vai” (representante do abrigo de idosos – *entrevista com membros da rede*); “[compareci] à reunião porque fui convidada pra ir, convidaram a presidente, aí ela levou umas pessoas, convidou quem pudesse ir, eu fui com ela” (representante do grupo de idosos – *entrevista com membros da rede*).

Em outros momentos do encontro, em algumas falas, percebe-se também esse posicionamento: “[o trabalho em rede] é reunir os departamentos pra gente ir conversando e sabendo das coisas e vocês explicando” (representante do abrigo de idosos – *entrevista com membros da rede*). Tal realidade é apontada também pela equipe do CRAS: “[as organizações] ficam sempre esperando da gente de como será coordenado o processo. É como se o CRAS fosse o chefe da tribo, do processo” (*técnica do CRAS 2 – entrevista com técnicos da CRAS/GRAS*).

A simples existência de um espaço de participação não significa dizer que as organizações se apropriam de fato dele. Como já expusemos, a noção de democracia não pode estar associada apenas à existência de arenas de discussão na qual se garante a presença do Estado e sociedade civil. Da mesma forma, não se pode afirmar que na rede se estabelecem relações mais horizontais se as organizações não se apropriam desse espaço.

Por outro lado, mesmo não se sentindo parte do processo, as organizações da sociedade civil têm uma percepção de que a participação pode se dá no sentido de exigir mais do Estado, ou que esse atenda também os seus interesses e as necessidades da população as quais representam. Quando questionamos o que a participação pode favorecer, elas disseram: “exigir mais” (representante do abrigo de idosos – *entrevista com membros da rede*); “exigir mais para o seu grupo. Puxar mais sardinha... pra cima da brasa... né não?” (representante do abrigo de idosos – *entrevista com membros da rede*).

Mesmo assim, o que mais se evidencia nas discussões com os membros da rede é uma dificuldade em discutir as questões relativas ao trabalho em rede, uma vez que, pela baixa participação e interação entre as organizações, o trabalho em rede não se efetiva, acontecendo ainda de forma muito incipiente. Nas discussões houve momentos de silêncio no grupo e, em um desses, evidenciou-se o posicionamento de uma das organizações da sociedade civil de não se sentir parte do processo: “aí é com vocês que estão trabalhando, eu não estou mais trabalhando. Isso aí é com vocês que estão na rede” (representante do grupo de idosos – entrevista com os membros da rede); fato que chamou a atenção e provocou a reação de outra participante que respondeu: “não, mas a senhora também está participando, né? Vamos lá, se inclua!” (técnica do NASF 2 – entrevista com os membros da rede).

Isso demonstra a forma como os participantes se inserem nesse trabalho em rede como algo do Estado, do qual não fazem parte e estão lá para receber informações. Apesar de ser uma transferência das ações do Estado para essas organizações da sociedade civil, estas não entendem esse processo como trabalho, como uma atividade em que elas estão inseridas como executoras da política de assistência social. Como não há uma compreensão do trabalho em rede ou adesão a esse objetivo do que é hoje o trabalho em rede, esse pode estar funcionando de uma forma que não é interessante para a maioria, resultando numa baixa participação. Com isso há uma grande dificuldade em discutir sobre essa atividade, o que se refletiu, inclusive, em entraves na coleta dados para a nossa pesquisa.

Outra questão que se evidencia é que os participantes estão em função de seus próprios objetivos: não se construiu uma atividade própria da rede, isto é, uma atividade coletiva em que cada um desempenhe uma ação. Sem se construir essa perspectiva coletiva, com um objetivo comum à rede, é difícil superar essa interação apenas em função dos interesses das entidades que representam.

A tentativa de criar um objetivo próprio da rede encontra barreiras diante das configurações da sociedade atual, na qual há descrédito em relação à construção de espaços de discussão que se proponham a questões coletivas e mais amplas, muitas vezes conectando essas organizações apenas aos seus interesses mais imediatos. Nesse contexto, a contrarreforma do Estado ao instrumentalizar as organizações da sociedade civil, tornando-as parceiras, reforça o processo de despolitização dos conflitos sociais, submetendo-as a uma lógica mercantil na qual

tende a expressar uma sociabilidade que revigora práticas políticas, sociais e culturais individualistas, competitivas e corporativistas. Isso faz com que, em certa medida, as posturas de participar da rede em função de seus objetivos sejam fortalecidas.

Assim, com a baixa participação das organizações nas reuniões de discussão da rede, pouco se consegue construir e planejar ações em conjunto que sejam próprias da rede. O que se observa é uma aproximação de algumas organizações, mais especificamente as governamentais, como no caso da saúde, com a GRAS/CRASs e, mesmo assim, sem uma maior formalização do processo, que se dá através do conhecimento pessoal e se realiza através de atividades pontuais. Essa mesma aproximação, ainda que frágil, não acontece com as organizações da sociedade civil.

Considerações finais

Quando iniciamos essa investigação, alguns desafios estavam postos. Dentre esses, destacamos a dificuldade de apropriação sobre a discussão do conceito de redes, principalmente na política social, tendo em vista que é um referencial posto na política de assistência social, porém ainda pouco discutido/abordado nas produções do Serviço Social.

Ao adentrarmos nesse debate, pudemos perceber que a concepção de trabalho em rede tem um caráter fortemente ideológico ao pretender definir um objetivo comum entre Estado e sociedade civil, principalmente se entendermos que tal processo resulta da contrarreforma do Estado e da tentativa desse de desresponsabilizar-se, porém continuando como mediador/coordenador dos serviços sociais. As medidas reformistas têm submetido as políticas sociais à focalização, descentralização da gestão e privatização, chamando a sociedade civil à participação. Enquanto a família enfrenta o empobrecimento, aumenta a sua dependência dos canais institucionais que, por sua vez, enfatizam a necessidade da articulação das entidades assistenciais, estatais e não-estatais, formais e informais para o atendimento às demandas sociais.

Com essas características, busca-se canalizar os conflitos através dos mecanismos institucionais, convertidos em negociações dentro do sistema e não mais contra o sistema, despolitizando as desigualdades sociais de classe. Traveste-se essa proposta como uma nova estratégia de gestão que veio para superar o paralelismo de ações e garantir um direito socioassistencial integral, que busca reunir organizações de um determinado território, sem, no entanto, garantir as bases para que tal ação de fato aconteça.

Nossas questões norteadoras centravam-se na ideia de que as condições que interferiam no trabalho em rede eram resultantes da contradição inerente a esse trabalho que pretende juntar diferentes objetivos de diferentes organizações, e que representa o próprio antagonismo que compõe a sociedade civil e o Estado. Assim, era difícil pensar que essa estratégia de gestão pudesse ser mais eficiente, uma vez que surge num contexto de minimização do Estado.

Aprofundando essas questões, identificamos que para que essa contradição se evidenciasse, se tornasse mais clara na prática cotidiana, era necessário que existisse a construção de um trabalho coletivo entre os participantes dessa rede. No

entanto, o que pudemos perceber é que o desenvolvimento dessa ação se dá apenas como troca de informações, sem uma definição de objetivos e atividades da rede, fazendo com que o trabalho em rede aconteça em função do interesse de cada entidade e não de fato como um trabalho coletivo. Essas ações se pautam por uma noção equivocada de território, sem uma divisão das proteções sociais e sem uma definição clara das organizações que devem integrar a rede.

Isso nos leva à conclusão de que, na verdade, a própria lógica de precarização da política de assistência social tem um peso significativo para a difícil execução do trabalho em rede. Sobre esta questão da precarização da política de assistência, remetemos ao fato de que, apesar da implantação e da luta pelo fortalecimento do SUAS, os serviços assistenciais ficam em segundo plano, uma vez que a maior parte dos investimentos da política de assistência social são destinados à transferência de renda. A precária estruturação das unidades públicas – CRAS e CREAS – no município de Recife faz com que a organização de um trabalho coletivo não se efetive como uma diretriz da ação do território como previsto na política.

Por outro lado, essa unidade (CRAS) não tem apoio das organizações para o trabalho em rede. Há uma frágil mobilização dessas, o que acreditamos ser resultado de uma indefinição quanto aos objetivos e as atividades a serem desenvolvidas, isto é, essas questões não estão explicitadas. Além disso, a postura adotada pelas organizações da sociedade civil, também tem sido a de afastamento e de desenvolvimento de suas atividades na comunidade sem buscarem um vínculo ou mesmo uma postura crítica e reivindicativa da GRAS/CRASs dentro do território. As organizações se colocam para essa ação como algo do Estado, e não como parte e protagonista do processo, mantendo uma visão tradicional da sociedade comandada pelo Estado, e dependente desse com viés assistencialista.

Com isso, as ações conjuntas ou coletivas de discussão e de definição de objetivos praticamente inexistem. Esta não tem recebido a atenção prioritária na execução das ações. Tal postura pode inclusive, ter derivado de divergências/discordância e não identificação com os objetivos e rumos que esse trabalho em rede estava tomando e fez com que esse tenha se desagregado.

Diante das dificuldades enfrentadas para a execução do trabalho em rede, observamos que são extremamente difíceis as condições e possibilidade de efetivá-lo na sociabilidade capitalista. Além disso, dado o seu caráter ideológico, que representa a tentativa de conseguir a adesão das organizações da sociedade civil ao

processo de transferência das ações do Estado, nos leva a visualizá-lo inicialmente como espaço de negação dos direitos socioassistenciais. Entretanto, ela está determinada na política de assistência social como uma diretriz das ações, o que torna imperativo pensar como podemos afirmar essa estratégia de gestão numa perspectiva de defesa dos interesses da classe trabalhadora.

Assim, como este se assenta num processo de contradição e relações de hegemonia/consenso, entendemos que se abre a possibilidade de contestação e de construção de outras perspectivas a partir do momento em que o encontro favorece a reunião de organizações interessadas em atender as demandas de uma determinada comunidade. Se um Estado se sustenta não apenas no uso da força, da coerção, porém se baseia também na difusão de ideologias que hoje, por exemplo, apontam as soluções liberalizantes como única saída, torna-se necessário primeiramente desconstruir tal concepção.

Assim, a sociedade civil, que hoje faz parte do processo de dominação, pode ser a representação de um poderoso antagonista. Para nós, resgatar essa perspectiva para entender o trabalho em rede é fundamental, não apenas para aprofundamento da realidade, buscando compreendê-la como uma expressão da ideologia dominante, da representação das contradições de classe. Porém, principalmente, para demonstrar que esse é um espaço que também proporciona o encontro, a união das organizações para discussão das problemáticas que envolvem uma determinada localidade e a busca de solução para as mesmas. Portanto, representa a possibilidade de contraposição e contestação do modo de fazer da política social e da ideologia dominante de uma maneira geral.

A inserção no trabalho em rede pode potencialmente contribuir para a formação de uma consciência crítica, enquanto instância coletiva de discussão das problemáticas de um determinado local, elevando a discussão da esfera local para reivindicações conectadas com a grande política. As organizações no trabalho em rede se reúnem e isso não possui um caráter transformador em si, porém a depender do nível de organização e da consciência de classe daqueles que integram essa ação, há a possibilidade de construir alternativas ao que está posto.

Ao permitir o contato entre organizações com diferentes propostas de trabalho num campo específico do direito social, a proposta do trabalho em rede desenvolve uma potencialidade para a unificação das lutas locais. Isto é, pode possibilitar a passagem da consciência econômico-corporativa para níveis de consciência

solidários com interesses mais gerais das classes subalternas. Entendemos que, à medida que os representantes de organizações socializam suas experiências, apresenta-se como possibilidade a apreensão de forma cada vez mais aproximada do caráter alienado e antagônico de sua condição, mesmo que essa unificação seja permanentemente abalada pela concorrência entre eles.

Nesse sentido, acreditamos que o fortalecimento dessa política deve ser buscado no sentido de fortalecimento da luta dos trabalhadores em que a proposta do trabalho em rede pode ser construída orientada pela resistência ao que está posto, na procura por um novo direcionamento da política social. Se se deseja esse fortalecimento, acreditamos que se deve levar em consideração a busca pelo trabalho em rede, pois, como este representa uma contradição inerente que evidencia o direcionamento da política de assistência social que tem como base de execução as parcerias com a sociedade civil, o questionamento e a superação dialética – como nos coloca Marx sobre a superação do capitalismo – dar-se-á apenas com o desenvolvimento do potencial dessa estratégia de gestão.

Isto quer dizer que, se aqueles que fazem parte e integram a rede construírem de fato um espaço de discussão e de planejamento das ações, será possível evidenciar os diferentes projetos que cada integrante dessa rede representa e, assim, poderá se identificar caminhos de luta e resistência ao direcionamento que é dado hoje a essa política.

Porém, recordando também o legado de Gramsci de que é preciso que se construa e se opere uma reforma intelectual e moral para se construir um projeto revolucionário, é preciso que se organize e se dialogue com essas organizações, vinculando-se e fortalecendo principalmente com aquelas que defendam os interesses da classe trabalhadora para que essas possam tornar-se dirigentes. Aqui os profissionais que atuam no CRAS e organizam essa rede podem desempenhar um papel fundamental.

Nesse contexto se destaca também a contribuição da coordenação da rede enquanto intelectuais que podem reforçar a hegemonia da lógica das parcerias, porém, também tem a possibilidade de contribuir no processo de formação de uma consciência crítica das classes subalternas e na sua organização para que estas elevem o seu entendimento sobre a realidade com a qual se defrontam, estabelecendo os vínculos das problemáticas que discutem com os elementos políticos do processo.

Assim, acreditamos que no trabalho em rede há a possibilidade de construção crítica acerca das problemáticas que particularizam a realidade local, apesar de ser bastante difícil nas condições da sociabilidade capitalista, tendo em vista que o neoliberalismo trouxe para as políticas sociais referências e direcionamentos bastante difíceis de serem superados. E esse direcionamento não pode estar desconectado das lutas e reivindicações por melhores condições de operacionalização da assistência social e de trabalho, tanto daqueles que atuam na GRAS/CRASs, como de todos os outros trabalhadores de outras políticas e representantes das organizações da sociedade civil.

Entendemos que o debate sobre essa estratégia de gestão é de fundamental importância para o Serviço Social, uma vez que os Assistentes Sociais tem forte presença na execução da política de assistência social, bem como atuam também na rede como representantes de organizações governamentais e não-governamentais.

Sabemos que a profissão do Serviço Social desenvolveu um sólido constructo teórico, tentando superar a visão positivista que direcionava a atuação profissional, porém faz-se ainda necessário utilizar esse aporte crítico como estratégia de ação e intervenção profissional, sabendo que é necessária à resistência e a luta num contexto tão adverso ao referencial por nós defendido.

Esperamos, enfim, que este trabalho possa servir de inspirador/fomentador do debate sobre essa questão que impulse outros direcionamentos à prática profissional, considerando que o fortalecimento do projeto ético-político profissional depende do enfrentamento/tensionamento desse direcionamento hegemônico da política social.

Referências

ACANDA, J. L. G. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Ed UFRJ, 2006.

ANTUNES, R. O Brasil da era Lula. **Margem esquerda: ensaios marxistas**, São Paulo, n. 16, p. 128-132, Junho 2011.

ARRETCHE, M. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, 1996.

ATLAS do Desenvolvimento Humano do Recife. Recife: Prefeitura do Recife; PNUD, 2005.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 1977

BEHRING, E. R. **Brasil em contrarreforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2002.

BESUSSI, E. Policy networks: conceptual developments and their european application. **Working papers series**, London, England, Mar 2006. Disponível em: <<http://eprints.ucl.ac.uk/3280/1/3280.pdf>>. Acesso em: Ago 2011.

BÖRZEL, T. A. Organizing Babylon: on the different conceptions of policy networks. **Public Administration**, Oxford, Reino Unido, 1998. 253-273.

BRASIL. Lei nº 8.742, Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), 1993.

_____. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: [s.n.], 2004.

_____. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS)**. Brasília: [s.n.], 2005.

_____. **LEI Nº 12.435, altera a a Lei nº 8.742 Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília: [s.n.], 2011.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à administração gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, Maio 1996.

_____. **A Reforma do Estado dos anos 90:** lógica e mecanismos de controle. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

CARDOSO, F. G. **Organização das classes subalternas:** um desafio para o Serviço Social. São Paulo: Cortez, 1996.

CASTELLS, M. **A era da informação:** economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHESNAIS, F. Mundialização: o capital financeiro no comando. **Outubro**, 2001. 7-28. Disponível em: <http://revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf>. Acesso em: Nov 2011.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução n. 109. Tipificação Nacional dos Serviços de Socioassistenciais.** Brasília: [s.n.], 2009.

COUTINHO, C. N. Dualidade de poderes. In: COUTINHO, C. N. **Marximos na batalha das idéias:** dualidade de poderes e outros ensaios. [S.l.]: [s.n.], 1996.

_____. **Intervenções:** o marxismo na batalha das idéias. São Paulo: Cortez, 2006.

_____. **Contra a Corrente:** ensaios sobre democracia e socialismo. São Paulo: Cortez, 2008. 106-146 p.

COUTO, B. R. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social. In: _____ **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS); UNESCO, 2009. p. 205-217.

DIAS, E. F. **Gramsci em Turim:** a construção do conceito de hegemonia. São Paulo: Xamã, 2000.

DURIGUETTO, M. L. **Sociedade civil e democracia:** Um debate necessário. São Paulo: Cortez, 2007.

EVANS, M. Análisis de redes de políticas públicas. **Gestión y política pública**, México, 1998. 229-266.

FALEIROS, D. P. A reforma do Estado no governo FHC e as propostas do governo Lula. In: BERNARDO, M. C.; ET AL **A era FHC e o governo Lula: transição?** Brasília: Instituto de Estudos Socioeconomicos, 2004.

FLICK, Uwe. Uma introdução à pesquisa qualitativa. Tradução: Sandra Netz . Porto Alegre: Bookman, 2004.

FONTES, B. Capital social e terceiro setor: sobre a estruturação das redes sociais em associações voluntárias. In: MARTINS, P. H.; FONTES, B.; (ORGS) **Redes sociais e saúde: novas possibilidades teóricas**. Recife: Editora Universitária da UFPE, 2008. p. 49-76.

FRANÇA, L. Crise global já atinge financiamento de ONGs. **Veja**, 2009. Disponível em: <<http://veja.abril.com.br/noticia/internacional/crise-global-ja-atinge-financiamento-ongs>>. Acesso em: Fev 2012.

FREEMAN, L. C. **The development of social network analysis: a study in the sociology of science**. Vancouver, Canadá: Empirical Press, 2004.

FREITAS, R. D. C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. **Katálisys**, Florianópolis, Jun 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-49802007000100008&>.

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. D. **Governar em rede: o novo formato do setor público**. Brasília: ENAP, 2006.

GRAMSCI, A. **O leitor de Gramsci: escritos escolhidos 1916-1937**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

GRUPPI, L. **O Conceito de Hegemonia em Gramsci**. Rio de Janeiro: Graal, 1978.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. São Paulo: Loyola, 2006.

_____. **O neoliberalismo: história e implicações**. São Paulo: Loyola, 2011.

JUNQUEIRA, L. P. Organizações sem fins lucrativos e redes sociais na gestão das políticas sociais. In: CAVALCANTI, M. **Gestão social, estratégias e parcerias**. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 195-211.

LOBO, T. Comunidade solidária: estratégia para desenvolvimento social. **VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, Out 2002.

MARTELETO, R. M. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. **Revista Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, p. 71-81, Jan/Abr 2001.

MDS, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas: Centro de Referência de Assistência Social – CRAS**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2009.

_____. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Síntese dos Programas Sociais de Recife/PE**, 2012. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/Rlv3/geral/index.php>>. Acesso em: mai 2012.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social**: crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2005.

MOTA, A. E. Seguridade Social brasileira: desenvolvimento histórico e tendências recentes. In: MOTA, A. E. E. A. (). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. São Paulo; Brasília/DF: Cortez; OPAS, OMS, Ministério da Saúde, 2009. p. 40-48.

NOGUEIRA, M. A. As três idéias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: COUTINHO, C. N.; ET AL **Ler Gramsci, entender a realidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. p. 215-233.

PEREIRA, P. A. P. **Política Social**: temas e questões. São paulo: Cortez, 2009.

PORTUGAL, S. Contributos para discussão do conceito de redes na teoria sociológica. **Oficina do Centro de Estudos Sociais (CES)**, Coimbra, Portugal, Mar 2007. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/271/271.pdf>>. Acesso em: Ago 2011.

RECIFE. **Indicadores demográficos 2010**. Disponível em: <<http://www2.recife.pe.gov.br/a-cidade/dados-estatisticos-e-indicadores-demograficos2010/>>. Acesso: Jan 2013.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social 2008-2015**. Secretaria de Assistência Social. Prefeitura da Cidade do Recife: [s.n.], 2007.

_____. **Relatório Quantitativo de Atividades**. Recife: Secretaria de Assistência Social. Gerência de Vigilância Social, 2010.

_____. **Relatório Qualitativo de Atividades**. Recife: Secretaria de Assistência Social. Gerência Regional de Assistência Social, 2011.

SANICOLA, L. **As dinâmicas de redes e o trabalho social**. São Paulo: Veras Editora, 2008.

SANTOS, M. M. S. **Território e gestão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) 2004**: as experiências de Maíceió e Arapiraca. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife: [s.n.], 2010.

SCHERER-WARREN, I. Das ações coletivas às redes de movimentos sociais. **Sociedade e Estado (on line)**, 2006. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-69922006000100007>>. Acesso em: Nov 2011.

SCHLITHLER, C. R. B. **Redes de desenvolvimento comunitário**: iniciativas para a transformação social. São Paulo: Global, 2004.

SEMERARO, G. **Gramsci e a sociedade civil**: cultura e educação para a democracia. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

_____. Intelectuais Orgânicos em tempos de Pós-modernidade. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 26, n. 70, p. 373-391, Set/Dez 2006.

SILVA, S. D. S. **Projeto Ético-Político e Consciência de Classe**: uma relação dialética. Reflexões sobre o exercício profissional/político das/dos assistentes sociais dos Centros de Referência de Assistência Social em Recife. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife: [s.n.], 2011.

TEIXEIRA, F. **Marx no século XXI**. São Paulo: Cortez, 2009.

TEIXEIRA, S. M. F. (2008, p. 35)

TEIXEIRA, S. M. F.; OUVENEY, A. M. **Gestão de redes:** a estratégia de regionalização da política de saúde. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TINDALL, D. B.; WELLMAN, B. Canada as social structure: social network analysis and canadian sociology. **Canadian journal of sociology (on line)**, apr 2001.

Anexos

Anexo 1

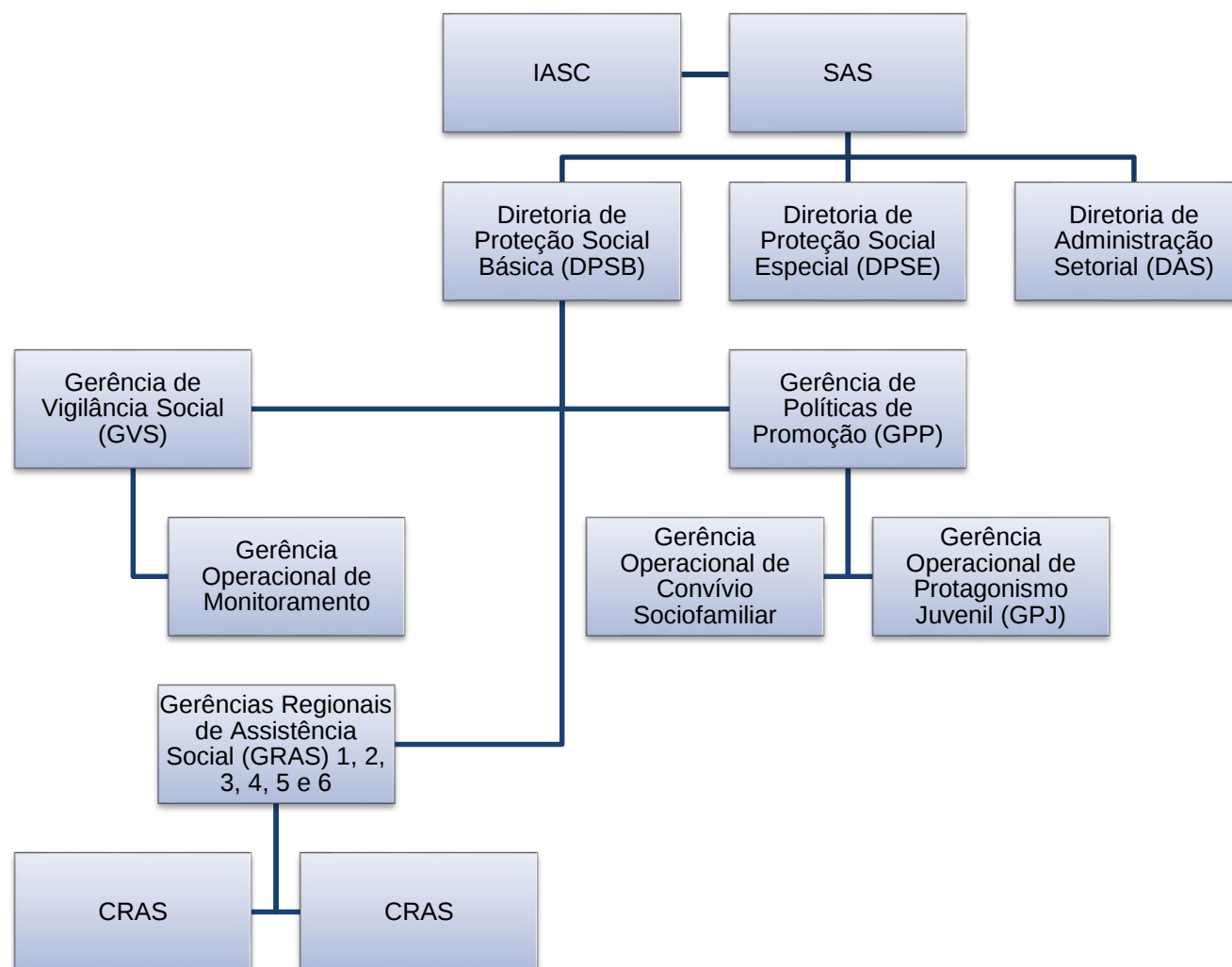


CONVITE

REUNIÃO DE REDE SOCIOASSISTENCIAL – RPA
Dezembro/2011

- Palestra sobre “Preconceitos enfrentados por portadores do HIV e da AIDS”, com a equipe do Distrito Sanitário IV e confraternização das entidades da rede.
- Dia 15 de dezembro de 2011, às 14 horas, no auditório da Policlínica Lessa de Andrade.
- Maiores informações através dos números 3355.4803 e 3355.6258.

GRAS₄ | CRAS RODA DE FOGO | CRAS IPUTINGA

Anexo 2

Apêndices

Apêndice 1

Roteiro para coleta de dados

1. Investigar inicialmente a Assistência Social em Recife e na GRAS 4 e os seus CRAS:

DADOS NECESSÁRIOS	COLETA
• Organização da Assistência Social em Recife; • Características da RPA 4; • GRAS 4 e os CRASs ○ Infraestrutura ○ Serviços Ofertados ○ Recursos Humanos ○ Organizações que compõe a rede	• Documentos: ○ Relatórios qualitativos e quantitativos; ○ Atlas municipal; ○ Plano municipal; ○ Planejamento de programas e serviços; ○ Ata de reunião de redes; ○ Catálogo das entidades; ○ Lista das entidades. • Reunião com equipe do GRAS/CRASs

2. Investigar a rede socioassistencial e intersetorial

DADOS NECESSÁRIOS	COLETA
• O que é trabalhar em rede; • Objetivos e justificativa; • O que favorece ou desfavorece o trabalho em rede? • Quais as condições para realizá-lo? • Por que não realizá-lo?	• Duas reuniões com membros da rede

Apêndice 2

Roteiro da entrevista de grupo com a equipe técnica dos CRASs E GRAS 4

1. Como se organizou o trabalho em rede? Quais foram os ajustes feitos no decorrer do tempo?
2. Como se organizou a lista das entidades? Como ela é atualizada? Quais os critérios para convidar as entidades? Foi considerado o tipo de proteção social que elas realizam, se é básica ou especial?
3. Por que se realiza a reunião com todas as entidades da RPA?
4. Por que faz parcerias com entidades que não estão cadastradas no CMAS? Qual a importância de se vincular a elas? Elas estão tentando se regularizar? Receberam algum tipo de orientação? Quais as ações que estas geralmente desenvolvem?
5. Com quais organizações tem mais contato e por quê?
6. Vocês realizam visitas institucionais com essas entidades?
7. Quais as ações que hoje ocorre nos CRAS? De que forma elas são complementadas pela rede?
8. Quais as dificuldades existentes para o CRAS coordenar o trabalho em rede?

Apêndice 3

Roteiro para entrevista de grupo com os membros da rede

Orientações iniciais:

- Falar do papel do moderador e como se procederá à discussão;
- O que se espera dos participantes
- Solicitar falar um de cada vez para facilitar a gravação;
- Falar da confidencialidade; tudo será anônimo;
- O grupo de discussão é para pesquisa, diferente da reunião que o grupo realiza.

1. Iniciar solicitando ao grupo que se apresente, falando o nome, a instituição a qual pertence, o cargo/função como começou a participar da rede.

(O QUE MOTIVOU A PARTICIPAÇÃO – RECURSOS/OBJETIVOS)

2. O que é trabalhar em rede? Como é a rede que eles participam?

(TEM UM OBJETIVO COMUM DA REDE?)

3. O que favorece ou desfavorece o trabalho em rede?

- Planejamento das ações / definição do foco das atividades;
- Envolvimento dos atores: CONFIANÇA / COMUNICAÇÃO / PARTICIPAÇÃO / ESFORÇO / INTENSIDADE DOS VÍNCULOS;
- Capacidade de decisão;
- Compartilhamento de poder;
- A rede participa de outros canais externos de participação .

4. Solicitar que cada um faça uma observação final do que julgar importante.