UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

DOUTORADO EM SERVIÇO SOCIAL

MARTHA DANIELLA TENÓRIO DE OLIVEIRA

A IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO DIREITO: EXPERIÊNCIA DE MACEIÓ (AL)

Recife

2014

MARTHA DANIELLA TENÓRIO DE OLIVEIRA

A IMPLEMENTAÇÃOE EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO DIREITO: A EXPERIÊNCIA DE MACEIÓ (AL)

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco como requisito à obtenção do título de doutora em Serviço Social

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Anita Aline Albuquerque Costa

Recife

2014

Catalogação na Fonte
Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

O48i Oliveira, Martha Daniella Tenório de
A implementação e execução da Política de Assistência Social na perspectiva do Direito: a experiência de Maceió (AL) / Martha Daniella Tenório de Oliveira. - Recife: O Autor, 2014.
130 folhas : il. 30 cm.

Orientadora: Profª. Dra. Anita Aline Albuquerque Costa.
Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2014.
Inclui referências e anexos.

1. Estado. 2. Política Social. 3. Direitos Sociais. 4. Controle Social. I. Costa, Anita Aline Albuquerque (Orientadora). II. Título.

361 CDD (22.ed.) UFPE (CSA 2015 – 023)

MARTHA DANIELLA TENÓRIO DE OLIVEIRA

A IMPLEMENTAÇÃOE EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PERSPECTIVA DO DIREITO: A EXPERIÊNCIA DE MACEIÓ (AL)

Aprovada em: 14/11/2014

BANCA EXAMINADORA:

_____

Prof.ª Dr.ªAna Cristina de Souza Vieira

_____

Examinadora interna:Prof.ª Dr.ª Ana Cristina Brito Arcoverde

_____

Examinadora interna:Prof.ªDr.ª Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça

_____

Examinadora externa:Prof.ªDr.ª Ana Maria Ávila Mendonça

_____

Examinadora externa:Prof.ªDr.ª Margarida Maria Silva dos Santos

_____

Suplente interno:Prof.ªDr.ª Anita Aline Albuquerque Costa

_____

Suplenteexterno: Prof.ªDr.ª Márcia Iara Costa da Silva

A Deus, razão maior que encontro para minha existência.

Aos meus pais Eraldo e Nazaret, pelo amor oferecido sem esperar nada em troca e pelas lições de vida diárias.

Aos meus familiares, pelo carinho e apoio para o desenvolvimento deste trabalho.

Em especial, aos meus dois filhos, presentes divinos, amores da minha vida:

Emanuel e Davi.

A Luciano, que sempre contribuiu para o meu desenvolvimento intelectual e o do meu próprio ser, enfim, por tudo o mais...

AGRADECIMENTOS

À Prof.ª Dr.ª Anita Aline, pelo seu desprendimento ao transmitir o conhecimento, pela dedicação na orientação, pela confiança, liberdade e respeito, e por mostrar os pontos fundamentaispara a elaboração do trabalho.

Aos professores que aceitaram participar da banca de tese, contribuindo com suas observações e análises cuidadosas e pertinentes para o engrandecimento deste trabalho.

À minha família, pelo apoio e compreensão nas minhas ausências e pelo respeito aos meus estudos imprescindíveis nesses anos de estudo.

Aos usuários do Serviço Social, fonte de inspiração e força, aqueles (as) com quem aprendo todos os dias.

À amiga Ana Cristina Amorim Leão e Cláudio Heyder, que estiverampresentes em todo o processo do trabalho de campo, fundamental para a construção da tese, sendo interlocutores essenciais.

À amiga e Prof.ª Dr.ª Márcia Iara, pela atenção,preocupação e carinho com o meu processo de doutorado.

À Prof.ª Dr.ª Ana Cristina Vieira, pela disponibilidade em continuar com a orientação destetrabalho, por suas observações pertinentes e pelo enriquecimento e crescimento que obtive com suas orientações.

Aos (às) conselheiros (as) municipais de assistência social, pelo exemplo de luta pela assistência social em Maceió.

Às amigas Laurileide e Sônia Magali, por seu companheirismo e solidariedade em nossa caminhada no Doutorado.

Ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), pelo material disponibilizado para a pesquisa documental e observações realizadas.

A Arlete Domingos, Juliani Melo, Socorro Lemos e demais colegas de trabalho, que sempre me deram força e−tenho certeza − torceram por mim.

Aos (às) colegas da Unidade Acadêmica de Ensino em Serviço Social de Palmeira dos Índios−*Campus* Arapiraca daUniversidade Federal de Alagoas, pelo apoio recebido durante todo esse período.

“Todos os homens do mundo, na medida em que se unem entre si em sociedade, trabalham, lutam e melhoram a si mesmos.”

Antônio Gramsci

RESUMO

Este estudo versa sobre a implementação e execução da política de assistência social na perspectiva do direito, problematizando a atuação dos conselhos gestores e sua relação com a rede socioassistencial, no sentido da viabilização da assistência social como direito. As aproximações sucessivas entre teoria e práticalevaram a levantar as seguintes hipóteses: a atuação dos conselhos de políticas pode provocar mudanças nas instituições sociais e suas práticas, mudanças na cultura e nos valores das agências de prestação de serviços e das instâncias de participação, privilegiando a universalização da proteção social. Não se trata de mais uma competência, porém de um pressuposto do desempenho dos conselhos, orientados para a descentralização, a participação e a intersetorialidade das ações assistenciais, sem prejuízo de sua capacidade de abertura ao pluralismo democrático. Os conselhos de políticas sociais públicas podem exercer uma função pedagógica que se materializa principalmente por meio dos efeitos das suas ações, potencializando o trabalho/ação em rede pela capacidade que têm de influenciar na maneira de pensar e agir dos sujeitos envolvidos nesse processo.O estudo analisa particularmente o plano municipal de assistência social no período de 2010-2013 e a atual diretoria, os planos e relatórios das entidades inscritas no CMAS, objetivando identificar a estruturação e a organização dos serviços socioassistenciais.A pesquisa realizada foi de natureza qualitativa, de base bibliográfica, documental e de observação, permitindo as seguintes constatações: em Maceió a rede socioassistencial existe, mas o trabalho em rede encontra dificuldades,fragilizações e contradições; a prestação de serviços ocorre de forma isolada; compete à Secretaria Municipal de Assistência Social e suas diretorias a construção da rede socioassistencial e a ação em rede.

Palavras-chave: Estado; Políticas Sociais; Direitos; Controle Social; Rede Socioassistencial.

ABSTRACT

The background of this study is based on the implementation and execution of social welfare policy in the context of law, discusses the role of governing boards and their relationship with the social assistance network in the sense of enabling social care as a right. Successive approximations between theory and practice has led to raise the following hypothesis: the role of policy advice can bring about changes in social institutions and practices, changes in the culture and values of service provision and participation instances agencies, privileging universal social protection. This is not another jurisdiction, but an assumption of the performance of councils, oriented towards decentralization, participation and intersectoral assistance actions, without prejudice to their ability to be open to democratic pluralism; boards of public social policies can have a pedagogical function that is embodied primarily through the effects of its actions, leveraging the work/action network that has the ability to influence the thinking and acting of the actors involved in this process. The study particularly examined the municipal social welfare plan for the period 2010-2013 and the current board, the plans and reports of the entities included in the CMAS, aiming to identify the structure and organization of social assistance services. The research was the qualitative type, through bibliographical review, documentary base and dates as well as observations in the practice of social assistance and network social in Maceió-BR. The research yielded results: in Maceiosocial assistance network exists, but networking is difficult, fragilizations and contradictions; service delivery occurs in isolation; responsibility of the Municipal Social Welfare and their boards the construction of social assistance network and the action network.

Keywords: State; Social Policy; Rights; Social Control; Social Assistance Network.

RESUMEN

Este versa estudio sobre la aplicación y ejecución de la política de bienestar social en el contexto de la ley, se discute el papel de las juntas de gobierno y su relación con la red de asistencia social en el sentido de permitir la asistencia social como un derecho. Aproximaciones sucesivas entre la teoría y la práctica ha conducir a plantear la siguiente hipótesis: el papel de los consejos de política puede dar lugar a cambios en las instituciones sociales y las prácticas, los cambios en la cultura y los valores de la prestación de servicios y agencias de instancias de participación, privilegiando la protección social universal. No se trata de otra jurisdicción, pero una suposición de la actuación de los consejos, orientada hacia la descentralización, la participación y las acciones intersectoriales de asistencia, sin perjuicio de su capacidad de ser abierto al pluralismo democrático; consejos de administración de las políticas sociales públicas pueden tener una función pedagógica que se materializa principalmente a través de los efectos de sus acciones, el aprovechamiento de la red de trabajo / acción que tiene la capacidad de influir en la forma de pensar y de actuar de los actores involucrados en este proceso. El estudio examinó en particular el plan municipal de bienestar social en el período 2010-2013 y la actual junta directiva, los planes y los informes de las entidades incluidas en la CMAS, con el objetivo de identificar la estructura y organización de los servicios de asistencia social. La investigación fue de naturaleza cualitativa, bibliográfico, documental y base de la observación. La investigación dio resultados: en la red de asistencia social Maceió y en red existe red de asistencia social, pero la red es difícil, fragilizações y contradicciones; la prestación de servicios se produce en forma aislada; la responsabilidad de la Municipal de Bienestar Social y sus juntas la construcción de la red de asistencia social y de la red de acción.

Palabras clave: Estado; Política Social; Derechos; El control social; Red de asistencia social.

ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1	Organograma Parcial da SEMAS	69
FIGURA 2	Organograma: diretoria de proteção social especial	70
FIGURA 3	Organograma: órgãos colegiados	71

LISTA DE SIGLAS

ASCOM	Associação de Serviços do Comércio
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento
BPC	BenefícioPrestaçãoContinuada
CADÚNICO	Cadastro Unificado
CF	Constituição Federal
CEPAL	ComissãoEconômicaparaaAméricaLatina
CIB	ComissãoIntergestoresBipartite
CMAS	ConselhoMunicipaldeAssistênciaSocial
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	ConselhoNacionaldeAssistênciaSocial
CRAS	CentrodeReferênciadeAssistênciaSocial
CREAS	CentrodeReferênciaEspecializadadeAssistênciaSocial
DPSB	Diretoria de Proteção Social Básica
DPSE	Diretoria de Proteção Social Especial
FGTS	FundodeGarantiaporTempodeServiço
FHC	FernandoHenriqueCardoso
FNAS	FundoNacionaldeAssistênciaSocial
FUNACRIAD	Fundação Municipal de Apoio à Criança e ao Adolescente
FMI	Fundo Monetário Internacional
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
GEOSUAS	Georreferenciamento do Sistema Únicode Assistência Social
IAPM	InstitutodeAposentadoriaePensãodosMarítimos
IBGE	InstitutoBrasileirodeGeografiaeEstatística
IDH	ÍndicedeDesenvolvimentoHumano
INSS	Instituto Nacional de Seguro Social
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
LA	Liberdade Assistida
LBA	LegiãoBrasileirade Assistência
LOAS	LeiOrgânicadeAssistênciaSocial

MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MS	Ministério da Saúde
MSE	Medidas Socioeducativas
TEM	Ministério do Trabalho e Emprego
NE	Nordeste
NOB	Norma Operacional Básica
ONG	OrganizaçãonãoGovernamental
PAIF	Programa de Atenção Integral à Família
PAS	Política de Assistência Social
PIA	Plano Individual de Atendimento
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PBF	ProgramaBolsaFamília
PDM	Plano Diretor Municipal
PIB	ProdutoInternoBruto
PNAS	PolíticaNacionaldeAssistênciaSocial
PNUD	ProgramadasNaçõesUnidasparaoDesenvolvimento
PMAS	Plano Municipal de Assistência Social
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
REGIC	Regiões de Influência das Cidades
RMV	Renda Mensal Vitalícia
SEAGRI	Secretaria da Agricultura, Pecuária, Irrigação, Reforma Agrária, Pesca e Aquicultura
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SEMCAS	Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social
SEPLAN	SecretariadeEstadodePlanejamento
SERPRO	ServiçodeProcessamentosdeDados
SESC	Serviço Social do Comércio
SINDAÇÚCAR/AL	Sindicato da Indústria do Açúcar e do Álcool do Estado de Alagoas
SUAS	SistemaÚnicodeAssistênciaSocial
SUS	Sistema Único de Saúde
UFAL	UniversidadeFederaldeAlagoas

UFPE UniversidadeFederaldePernambuco

SUMÁRIO

1 **INTRODUÇÃO** 16

2 **ESTADO E SOCIEDADE − AS POLÍTICAS SOCIAIS E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS** 21

2.1 A relação entre Estado, sociedade e políticas sociais 21

2.1 A racionalidade da política na sociedade capitalista e a incorporação das demandas sociais 31

3 **O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E A POLÍTICA DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA** 40

3.1 Gênese e trajetória da proteção social na sociedade capitalista 40

3.2 O Estado e o novo perfil do sistema de proteção social no Brasil: a construção do sistema e sua dimensão histórica 45

3.2.1 *A nova institucionalidade da política de assistência social e as bases contitutivas do modelo de gestão: o SUAS* 54

4 **A IMPLEMENTAÇÃO E A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MACEIÓ (AL)** 61

4.1 O cenário de estudo: Maceió − necessidades/demandas para a assistência social 61

4.2 O Plano Municipal da Assistência Social e sua institucionalização em Maceió 63

4.2.1 *Institucionalização da assistência social no município* 68

4.3 A rede socioassistencial: articulação entre o público e o privado 80

5 **AÇÃO EM REDE E AS POTENCIALIDADES DO CONSELHO DE POLÍTICAS SOCIAIS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS** 93

5.1 Ação em Rede: inovação na relação entre Estado e sociedade 93

5.2 O Conselho Municipal de Assistência Social: suas potencialidades para o desenvolvimento do trabalho em rede na efetivação dos direitos 100

6 **CONSIDERAÇÕES FINAIS** 113

REFERENCIAS 121

ANEXO 129

1 **INTRODUÇÃO**

As inquietações que provocaram o processo de construção deste estudo partiram da prática profissional e da docência, aliadas às reflexões e análises acerca da gestão das políticas setoriais, especificamente, da Política de Assistência Social em nível local. O interesse pelo desenvolvimento dessa política levou a problematizar e a quererconhecer como se realiza a atuação do conselho gestor junto à rede socioassistencial em Maceió.

A implementação e execução da Política de Assistência Social na perspectiva do direito foi legalmente reconhecida pelo arcabouço jurídico-legal brasileiro a partir dos finais dos anos 80 e permanece em construção até os dias vigentes. O novo modelo de gestão institucionalizado no pós-88 criou mecanismos de articulação entre Estado e sociedade civil, tendo como diretrizes a descentralização e a participação social. Em nome da gestão democrática é incentivada a participação de organizações da sociedade civil como cogestoras das políticas sociais e, ao mesmo tempo, o exercício do controle dessas políticas, tendo em vista a efetivação dos direitos sociais. Os conselhos gestores compõemo Poder Executivo, mas não são órgãos executores da Política de Assistência Social (PAS). Nesse contexto, os conselhos gestores de políticastêm a função de formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.

Autores como Tatagiba (2002); Nogueira (2005) e Luchmann (2007) consideram que como espaços públicos, de composição plural e paritária, os conselhos têm sido apontados como arranjos institucionais inovadores.Os citados autores ressaltam que os conselhos enfrentam limitações, tanto em relação à dinâmica interna de funcionamento quanto às relações estabelecidas com o público estatal e o privado, sem poder reivindicatório e participativo na sociedade em que se inserem.

Nocampoda política de assistência social,uma questão de discussão diz respeito à responsabilidade dos conselhos e sua contribuição para a reestruturação das práticas realizadas pela rede socioassistencial. Chama atenção a persistência do assistencialismo, sobretudo nas entidades privadas, e sua inadequação aos princípios que regem a política setorial. Esse dado assume especial importância quando se considera que o trabalho em rede constitui eixo estruturante na gestão da política de assistência social e conjuga entidades públicas e privadas ao tratar da oferta de serviços de proteção básica e especial.

Neste estudo coloca-se em destaque precisamente que a gestão democrática pressupõe a atuação participativa. Assim, os membros que compõem a gestão −inclusive o conselho− desempenham um papel importante no desenvolvimento da liderança e direção social oferecida. Nesse sentido, Lück afirma:

> [...] a gestão democrática traz consigo a liderança como característica pela qual o gestor mobiliza, orienta e coordena o trabalho de pessoas para aplicarem o melhor de si na realização de ações de caráter sociocultural voltadas para a contínua melhoria da qualidade [...] Ela se assenta sobre uma atividade proativa e pelo entuxsiasmo e elevadas expectativas do gestor em sua capacidade de influenciar essa atuação e seus resultados. (2008, p.20).

O gestor e os componentesque desenvolvem a PAS (também o conselho, porque exerce o controle na gestão democrática) têm condições de provocar um redimensionamento da política em nome da gestão democrática e da efetivação de uma política que envolve as expectativas de modificações do Estado e da sociedade. As modificações devem ocorrer tanto na concepção teórica quanto no agir, tendo como base o oferecimento de serviços com qualidade no atendimento das reais necessidades da população. Esse é um dos pontos que se fazem presentes na agenda dos conselhos e nos debates sobre suas atribuições no processo de fortalecimento do SUAS(Sistema Único de Assistência Social).

A pesquisa levantou asseguintes hipóteses: a atuação dos conselhos de políticas pode provocar mudanças nas instituições sociais e suas práticas, bem como mudanças na cultura e nos valores das agências de prestação de serviços e das instâncias de participação, privilegiando a universalização da proteção social. Não se trata de mais uma competência, mas de um pressuposto do desempenho dos conselhos, orientados para a descentralização, a participação e a intersetorialidade das ações assistenciais, sem prejuízo de sua capacidade de abertura ao pluralismo democrático. Os conselhos de políticas sociais públicas podem exercer uma função pedagógica que se materializa principalmente por meio dos efeitos das suas ações, potencializando o trabalho/ação em rede pela capacidade que têm de influenciar na maneira de pensar e agir dos sujeitos envolvidos nesse processo.

Para compreender a relação que se estabelece entre Estado e sociedade e suas implicações nas políticas sociais e o acesso aos direitos, esta pesquisa se fundamentou no referencial teórico de Antônio Gramsci. É que esse autor possibilita ampliar o entendimento

acerca do Estado e da sociedade civil nos tempos atuais, sendo o fio condutor de uma maior compreensão sobre as políticas sociais e os mecanismosutilizados que podem contribuir com a efetivação dos direitos.

Trata-se de uma pesquisa qualitativa que se propôs essencialmente a apreender o objeto de estudo – a atuação do conselho gestor junto à rede socioassistencial em Maceió−, buscando analisar a direção social das ações de um conselho setorial de assistência em sua dinâmica e especialmente como um processo. Com tal entendimento, tomou-se como ponto de partida a realidade, procurando-se extrair relações edimensões que constituem o concreto real, como refere José Paulo Netto (2012)comungando com o pensamento de Florestan Fernandes(1980):

> A metodologia indicada consiste muito mais em procedimentos de aproximação ao objeto em questão, vinculada à ideia de que é muito mais do que técnicas, procurando trazer à realidade as mediações sobre o problema em questão e "saturar o objeto com suas determinações concretas", o que se pretende é a articulação da teoria, da realidade do pensamento sobre a realidade. (2012, p.16).

O universo da pesquisa está constituído pelo Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) em Maceió e pela rede socioassistencial, que se compõe de 10 (dez) CRAS; 4 (quatro) CREAS; 16 (dezesseis) instituições públicas e 181 (cento e oitenta e uma) entidades privadas inscritas. A Rede Socioassistencial atualmente está envolvida no nível de gestão básica, exercendo a proteção básica e especial (média e alta complexidade).Os serviços públicos desenvolvidas pelas coordenações da SEMAS de Maceió têm seu foco maior na proteção básica e proteção especial de média complexidade, executando os serviços com a condicionalidade de haver vinculação ao Programa Bolsa Família e com famílias e indivíduos que estão em situação de vulnerabilidade e risco social, bem como realiza trabalhos voltados às situações de violências eacolhem crianças e adolescentes em abrigos. Já as entidades privadas trabalham com a proteção especial de média e alta complexidade, acolhem em seus abrigos crianças, adolescentes, idosos edeficientes. As entidades socioassistenciaisrealizam basicamente um trabalho que se volta às questões da assistência social, mas que possuem conexão com a justiça,a saúde e a educação.

O estudo foi iniciado com um levantamento e revisão bibliográfica sobre a política de assistência social, controle social, conselhos gestores de políticas e gestão democrática e

relações de poder. Trabalhou-se com legislação como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/1993) e com as normatizações da Política de Assistência Social (PAS) como a Política Nacional de Assistência Social/ (PNAS/2004/NOB-SUAS/2011)e o Sistema Único de Assistência Social (SUAS/2005). Efetuou-se o estudo das novas resoluções do CNAS e de pesquisase dados secundários obtidos em pesquisadasna área estudada, estudos sobre a realidade local, diagnóstico do município e conjuntura política. A pesquisa documentalrealizada na própria fonte se deu através do: plano de gestão, plano de assistência social do município, classificação das entidades, atas das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), regimento internodo CMAS,estatutos das entidades inscritas, relatórios das entidades, composição do conselho, estruturação e normas de funcionamento. Apesquisa analisou o período da gestão de 2010-2013 da SEMAS e sua conexão com as organizações não governamentaise com a atual diretoria, que inicioua gestão em 2014.

Adocumentação estudada abrangeuações desenvolvidas pelas instituições públicas e privadas naprestação dos serviços, tendo como foco a análise da relação que ocorre entre as instituições e o CMAS; as ações orientadas para o trabalho em rede, identificando as demandas e formulações de prioridades e as iniciativas conjuntas/compartilhadas e distribuição de recursos (ver planilhas em anexo). Para tanto se utilizou da observação do CMAS,através da participação nas reuniões, sobretudo visando conhecer a capacidade organizativa e mobilizadora do conselho.

Esta pesquisa focaliza a experiência da Política de Assistência em Maceiócomo uma unidade significativa do todo, sendo suficiente para fundamentar a análise, mas sem pretensão de generalização. Esse estudo parte de relações complexas oriundas de condições socioculturais e revela a multiplicidade dos aspectos globais presentes na situação estudada. Analisaram-se os conteúdos, princípios, dimensões e o processo de decisão. Assim, foi necessário recorrer à técnica da observação e à análise documental.Procurou-se extrair dos documentos analisados informações sobre o objeto de estudo – o trabalho em rede na área de assistência social em Maceió e a contribuição do conselho municipal de assistênciasocial para a construção do trabalho em rede.

O segundo capítulo busca apreender qual o lugar do Estado na sociabilidade capitalista, de modo a esclarecer o processo de constituição da política social e o acesso aos direitos sociais. Oterceiro capítulo aborda o sistema de proteção social e a política de seguridade social brasileira. O quarto capítulo se dedica ao estudo sobre aimplementação e

execução da política de assistência social em Maceió (AL). E, por fim, o quinto capítulo enfatiza a ação em rede e as potencialidades do conselho de políticas sociais na efetivação dos direitos. Entende-se que a rede socioassistencial e a ação em rede são estratégias cruciais para as quais converge a efetivação da política de assistência como direito.Todas as análises e reflexões realizadas nesta tese ressaltam a importância da Secretaria de Assistência Social e suas diretorias e coordenações, em termos de competências que lhes são próprias para a formação da rede socioassistencial e da estratégia do trabalho/ação em rede.

Pretende-se, com a elaboração desta tese, contribuir com a ampliação das discussões sobre a política de assistência social e as inovações sociais no campo das políticas. Espera-se que se transforme numinstrumento para o enfrentamento dos desafios e limites que a realidade impõe, traduzindo-se em possíveis intervenções criativas e futuras pesquisas.

2 **ESTADO E SOCIEDADE − AS POLÍTICAS SOCIAIS E O ACESSO AOS DIREITOS SOCIAIS**

Este capítulo promove uma reflexão sobre Estado e sua relação com a sociedade, de modo que se propõe a esclarecer, a partir de Gramsci, a construção de hegemonia.

O processo de produção e reprodução das relações sociais interfere diretamente no surgimento do Estado na sociedade de classes. A identificação da natureza do Estado nas perspectivas do liberalismo e do marxismo facilita a compreensão da visão de Estado instrumento e de Estado ampliado. Dessa maneira, procura-semostrar como as políticas sociais têm se constituído em estratégia de hegemonia em face das transformações societárias.

2.1 A relação entre Estado, sociedade e políticas sociais

Segundo Mandel (1998), o Estado liberal funcionou como um parteirodo mundo capitalista,obviamente que sob controle restrito. Esse entendimento acerca do Estado rompeu com o debate político iluminista moderno de Maquiavel a Rousseau.

As reflexões sobre o liberalismo mostram que ideias liberais se instalam no sentido de justificar e regular a ordem capitalista, o mundo naquele momento estava desordenado e a preocupação dos liberais residiana defesa da propriedade privada, do individualismo econômico e da liberdade de comércio, de produção e de contrato de trabalho (salários e jornadas), sem o controle do Estado ou pressão dos sindicatos. O pensamento liberal mostrava que a divisão do trabalho era essencial para o crescimento da produção e do mercado, e que a livre concorrência forçaria o empresário a ampliar a sua produção, buscando novas técnicas, aumentando a qualidade do produto e baixando ao máximo os custos de produção. Assim, até os anos de1930 o princípio do trabalho e a sua regulação livre para o mercado sustentam o predomínio do liberalismo.

A ação do Estado conduzida pelo liberalismo se cristalizou num pensamento de que cada indivíduo age conforme seu próprio interesse econômico, e quando atua numa comunidade, maximiza o bem-estar. Assim, o funcionamento ilimitado e livre do mercado assegura o bem-

estar[1]. Está contida na essência do liberalismo a defesa da emancipação do indivíduo de tudo que impede sua expansão, inclusive a de suas atividades.

O pensamento liberal entende que o papel do Estado é um mal necessário, resumindo-se a fornecer a base legal com a qual o mercado pode maximizar os benefícios aos homens. Nesse período reafirmava-se a necessidade da existência de um corpo de leis e a ação do Estado como garantidor de maior liberdade do mercado livre (BEHRING; BOSCHETTI, 2009, p. 56).O Estado seria então um intermediador do capital, mas obviamente sob controle restrito.Essa interpretação do liberalismo rompe com o debate político iluminista moderno,que se estende de Maquiavel a Rousseau[2].

Após a Revolução Industrial (Inglaterra e na França), agrava-se o processo de pauperização massiva dos primeiros trabalhadores das concentrações industriais. Na Europa ocidental o empobrecimento aliado ao enorme custo social vai ser uma característica marcante do processo de industrialização.

A industrialização aumenta a acumulação do capital e ao mesmo tempo provoca o surgimento do processo de urbanização através da imigração e migração, precarizando as condiçõesdesobrevivência do trabalhador e de sua família. É nessa contradição (acumulação de riqueza e aumento da miséria) que aos poucos o operariado vai se organizando como classe. As desigualdades sociais não apenas são reconhecidas, como reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho, configurando a emergência dos direitos e da política social nas sociedades industrializadas.

Quanto àsprimeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais, há um consenso de que elas surgiram de maneira incipiente na Revolução Industrial, com o binômioindustrialização/urbanização. Em outras palavras, entendidas como processo social,as políticas sociais somente se gestaram na confluência dos movimentos de ascensão do capitalismo; sua generalização só ocorre após a Segunda Guerra Mundial. É então que a intervenção estatal propicia as condições de reprodução da população, pois passa a ser considerada uma função do Estado interventor moderno.

Como consequência da Revolução Industrial e do processo de modernização do

[1] O liberalismo baseou-se nas ideias defendidas por Adam Smith. Segundo Smith, o próprio capitalismo continha mecanismos racionais e eficientes de autorregulação das condições socioeconômicas de uma sociedade. Dessa forma, o papel do Estado deveria se limitar a cumprir os contratos e garantir a propriedade privada. (ADAM SMITH, 2003).

[2] Cf. WEFFORT, Francisco. **Os clássicos da Política**. São Paulo: Otica, 2001. (vol. 1).

capitalismo,os direitos sociais são resultantes de um determinado contexto social, marcadopelas necessidades sociais e pelo processo de organização da classe trabalhadora com o fortalecimento das lutas sociais. Como esclarece Chauí:

> [...] à medida que se desenvolve o capitalismo industrial, as classes populares se tornam uma classe social de perfil muito bem definido: "os proletários ou trabalhadores industriais [...] ressurgem periodicamente em lutas por melhores condições de vida, de trabalho e de salário[...]". (CHAUÍ, 1994, p. 406).

As transformações societárias, as condições econômico-sociais e político-culturais, resultamnas mudanças das relações sociais e da organização da vida dos homens, gerando igualmente novas necessidades.

Osfundamentos do liberalismo facilitam a compreensão da limitada intervenção estatal na forma de políticas sociais, a saber: predomínio do individualismo; o bem-estar individual a maximizar o bem-estar coletivo; predomínio da liberdade e competitividade; naturalização da miséria; prevalência da lei da necessidade; manutenção do Estado mínimo; a ideia de que as políticas sociais estimulam o ócio e o desperdício; e a concepção de que a política social deve ser um paliativo.

Na tradição marxistaé recorrente o pensamento de que o regime capitalista de produção é um processo de produção das condições materiais da vida humana,que se desenvolvesob relações sociais e histórico-econômicas de produção específicas. O modo de produção capitalista em sua dinâmica produz e reproduz seus expoentes: suas condições materiais de existência, as relações sociais contraditórias e formas sociais através das quais se expressam. Segundo Iamamoto (1992, p.12),existe uma indissociável relação entre a produção dos bens materiais e a forma econômico-social em que esta é realizada, demarcandoassim as relações entre os homens em uma sociedade historicamente particular, que é regulada pelo desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social.

Para Marx, na relação entre Estado e sociedade, o Estadoé um instrumento da classe dominante. De acordo comPaulo Netto (1992, p.22), o Estado tem forte expressão no terreno estratégico, onde se difundem suasatribuições diretas e indiretas:

> Trata-se das linhas de direção do desenvolvimento, através de planos e projetos de médio e longo prazo; aqui sinalizando investimentos e objetivos, **o Estado atua como instrumento de organização da economia**, operando como um administrador dos ciclos de crise (grifo nosso).

Neste sentido, ainda segundo o autor, o Estado é capturado na lógica do capitalismo monopolista, sendo desta forma o seu Estado. Isso significa que tendencialmente verifica-se a integração orgânica entre os aparatos privados e as instituições estatais, o que vai provocar uma mudança não apenas na modalidade de intervenção, mas na estrutura que viabiliza a intervenção no sistema de poder político, na autonomia que ganham os centros de decisão em relação às instâncias representativas legitimadas formalmente (para melhor esclarecer, cabe apontar a ponderação assimétrica dos poderes Legislativo e Executivo no crescimento da política da sociedade burguesa, do capitalismo concorrencial ao monopolista):

> O Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível de suas finalidades econômicas, o comitê executivo da burguesia monopolista e opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital. (PAULO NETTO, 1992, p.26-27).

Para Marx e Engels, o surgimento do Estado moderno ocorre a partir das relações sociais concretamente existentes no âmbito da sociedade de classes, a qual denomina de "sociedade civil". Os autores afirmam que "a sociedade civil abrange todo o intercâmbio material dos indivíduos [...]. Abrange toda a vida comercial e industrial de uma dada fase" (MARX, 1993 p. 53). Ou seja, para esses pensadores, a sociedade civil e a estrutura econômica são a mesma coisa; e acrescentam que é na sociedade civil que se fundamenta a natureza estatal. O Estado não tem racionalidade própria;por ser um produto da sociedade civil, expressa suas contradições e as perpetua.

O Estado é permeado por um conjunto de elementos sociais, políticos e econômicos que determinam o seu funcionamento e o ordenamento político sobre as classes. Gerado a partir da agregação de determinantes estruturais à sua conformação, jamais o Estado poderá ser apreendido como uma instância circunscrita em seu próprio movimento. No dizer de Marx e Engels (1975, p.111, vol. 1), o Estado se origina das relações de produção; isso significa que não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que deve moldar o Estado. Porém, o que se verifica é que a sociedade se rege pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes. Nessa visão, esse modo de produção é um ponto crucial para a atuação do Estado, sendo o Estado o seu intermediário.

Marx partiu de determinantes que evidenciam a divisão da sociedade civil em classes completamente antagônicas: os detentores dos meios de produção (burguesia) e aqueles que vendem sua força de trabalho (o trabalhadorproletariado).À medida que a propriedade privada se tornou central, o Estado alcançou uma existência particular, ao lado e fora da sociedade

civil;masele não é mais do que a forma de organização que os burgueses criaram para si, tanto em relação ao exterior quanto ao interior, com a finalidade de garantir suas propriedades e seus interesses. Apesar da pedra de toque de o sistema capitalista ser o antagonismo de classe, a burguesia centraliza o poder em suas mãos e, por conseguinte, assume os postos de centralização política dentro do próprio Estado.

Comorepresentante da classe dominante, a burguesia passa a ter o controle dos meios de produção e do trabalho no processo de produção. Assim, estende seu poder para o Estado,a fim de que este expresse seus interesses mediante normas e leis. Portanto, o Estado surge das relações de produção e expressa interesses existentes na estrutura de classe que é inerente às relações sociais de produção, administrando deveres e direitos.

É com o estabelecimento da grande indústria e do mercado mundial, que a burguesia conquista, finalmente, o domínio político exclusivo no Estado representativo moderno: o poder do Estado moderno não passa de um comitê que administra os negócios comuns da classe burguesa como um todo (MARX, 1998, p.7).

O capitalismo monopolista modifica a atuação do Estado, uma vez que os mecanismos estatais para a gestão da força de trabalho funcionam como formas extraeconômicas e extraprodutivas de intervenção na gestão da força de trabalho, que se realiza através das políticas sociais,operacionalizando serviços que visam à conquista da organização da reprodução material e ideológica (indiretamente, como benesse) da força de trabalho. A concepção restrita do Estado está presente nas alterações ocorridas na forma de exploração do capitalismo monopolista, expresso de maneira direta e imediata através do domínio de classe (comitê executivo) que se exerce mediante o uso dos mecanismos de coerção (poder de opressão).

> A afirmação de que o poder do Estado se impõe essencialmente pela coerção aparece mais ou menos explicitamente na ideia de que a sociedade burguesa, ao contrário das sociedades de classe que a precederam, não é capaz de “exercer o seu domínio porque não pode assegurar a existência do seu escravo”, ou seja, do trabalhador assalariado. (MARX, 1993, p.98).

Conforme os autores acima, o Estado nasce para conter e conservar os conflitos no limite da ordem. Assim, ele é o produto e a manifestação do fato de que as contradições de classes são inconciliáveis. Aqui se evidencia a afirmação do Estado restrito.

Vale recordar que a concepção de Marx sobreEstado articula-se às determinações sócio-históricas de sua época, pois ele tratou da realidade do capitalismo concorrencial, no século XIX, no elo mais desenvolvido industrialmente (a Inglaterra), tendo como objeto central as relações de produção. Daí não ter podido captar plenamente uma dimensão essencial das relações de poder numa sociedade capitalista mais complexa[3].

A questão do Estado ampliado tem como base o pensamento de Gramsci, pois as alterações nas análises realizadas por Gramsci em relação a Marx significam a incorporação de novasdeterminações, com o objetivo de situar o movimento do real. Gramsci se debruça sobre o capitalismo na sua fase monopolista, do século XX, num país da periferia europeia (a Itália).

O período vivenciado por Gramsci é representado por uma socialização da política, de modo que uma visão assentada na dimensão meramente coercitiva do Estadoe de sua atuação exclusivamente em respostas aos interesses burgueses inviabilizaria uma análise fidedigna do movimento do real. É com Gramsci que surge uma nova leiturada relação Estado/sociedade, em que as lutas populares ganham corpo, sendo capazes de romper e superar a ofensiva da cultura dominante[4].

Aampliação do conceito de Estadoemerge da necessidade da percepção da "centralidade da política"[5]. É importante esclarecer que essa determinação da centralidade política em Gramsci não implica considerar uma dimensão politicista e desconsiderar a dimensão econômica. A dimensão política em Gramsci, entretanto,vai alémda esfera econômica, pois esta não abarca todos os meandros da totalidade social. A noção gramsciana de Estado não o coloca apenas em sua expressão meramente repressiva. Em Gramsci, "[...] por Estado deve-se entender, além do aparelho de governo, também o aparelho 'privado' de hegemonia ou sociedade civil"(2000, p.255, vol. 1). É assim que a teoria gramsciana chega a uma noção ampliada de Estado.

---

[3] Cf. Coutinho, 2006; Duriguetto, 2011.

[4] Cf. SEMERARO, Giovanni. **Os novos embates da filosofia da práxis**. São Paulo: Ideias e letras, 2006.

[5] A centralidade da política conferida à obra de Gramsci situa-se em uma articulação entre o econômico ou "egoístico-passional" e o "ético-político" na consciência dos homens, momento no qual passa a prevalecer o interesse universal em relação ao interesse particular puramente corporativo (COUTINHO, 1994; SEMERARO, 2006).

Gramsci enriquece com novas determinaçõesa teoria marxista do Estado quando redefine o que entende por sociedade civil. Para Marx e Engels, a noção de "sociedade civil" (ou *bürgerlische Gesellschaft*) designa sempre o conjunto das relações econômicas capitalistas, também chamado de "base material" ou "infraestrutura".

As análises de Gramsci implicam a ampliação da noção do Estado restrito considerado como uma dimensão meramente coercitiva. A esse aspecto Gramsci agrega a noção da sociedade civil como uma esfera supraestrutural, representando um espaço onde se busca a hegemonia, o que expõe novas formas de resistênciaformuladas pelas classes subalternas, que precisamente indicam o conjunto das instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais, bem como pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias, a saber: o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico[6].

A partir desta tematização da sociedade civil, Gramsci desenvolve um enfoque marxista de Estado que vem responder à sua época. Ou seja, o Estado passa a ser entendido como "todo o complexo de atividades práticas e teóricas com o qual a classe dominante não somente justifica e mantém seu domínio, mas procura conquistar o consentimento ativo daqueles sobre os quais exerce sua dominação" (GRAMSCI, 1971, p.244).

Para Gramsci, o Estado ampliado apresenta duas esferas: a sociedade política e a sociedade civil. A sociedade política ("Estado em sentido estrito" ou "Estado de coerção") é composta por um conjunto de mecanismos que evidenciam o poder de dominação da classe detentora do poder, utilizando-se da repressão e da violência, identificadas nas burocracias executiva e policial-militar. A outra esfera é a sociedade civil, que congrega o conjunto das organizações responsáveis por elaborar e disseminar ideologias. Portanto,a sociedade civil compõe a superestrutura; é o ponto de mediação ou de conexão entre o poder coercitivo do Estado a partir de seus aparatos repressores, e é a questão econômica que dinamiza o processo produtivo e a circulação de mercadorias (GRAMSCI, 1978, p.161).

O conceito de hegemonia em Gramscio aproxima do pensamento de Lênin sobre a função de hegemonia. Em outras palavras, Gramsci não nega que a superestrutura – a hegemonia e sua extensão para dentro e através do aparelho do Estado – está intimamente vinculada às

[6]Cf.COUTINHO, 1994, p.53-54.

relações de produção; é que embora a hegemonia seja ético-política, ela também deve ser econômica, porquanto necessariamente baseada na função decisiva da atividade econômica.

Segundo Gramsci, podem ser fixados dois grandes "níveis" superestruturais. O primeiro pode ser chamado de "sociedade civil", isto é, o conjunto dos organismos vulgarmente denominados "privados"; e o segundo, de "sociedade política" ou do "Estado". Esses dois níveis correspondem, de um lado, à função de "hegemonia" que o grupo dominante exerce em toda sociedade; e, de outro, à "dominação direta" ou o comando, exercido através do Estado e do governo "jurídico". Nesse sentido, a sociedade civil e a sociedade política compõem o conjunto de forças necessárias à formação do Estado. É nesses termos que ocorre a ampliação do Estado entendida por Gramsci(2000,v.2 p.225-226).

Gramsci entende por hegemonia um processo que combina as perspectivas de posição e de movimento com ações fundamentais para pensar a constituição de um novo processo civilizatório. Para explicitar melhor essas estratégias revolucionárias (perspectivas de guerra de movimento e guerra de posição), cabe dizer que estão atreladas à distinção entre as sociedades ocidentais e orientais, ou melhor, entre sociedades capitalistas política e economicamente desenvolvidas e sociedades capitalistas política e economicamente atrasadas. Gramsci retomaLênin,o qualjá afirmavaquena Rússia era mais fácil tomar o poder do que na Europa ocidental, todavia, seria muito mais difícil nele permanecer. Isto o teria levado a repensar a própria estratégia a ser utilizada no Ocidente. Gramsci compreende que seria necessária uma mudança da guerra de movimento que foi aplicada com vitória no Oriente (1917), para a guerra de posição, considerada a única possível no Ocidente.

Para Gramsci, no Oriente o Estado era tudo e a sociedade civil era "primitiva e gelatinosa". No Ocidente havia uma relação equilibrada entre Estado e sociedade civil, pois quando ocorria um abalo, imediatamente se percebia uma robusta estrutura da sociedade civil e o Estado era um caminho que estava revestido de uma forte cadeia de fortaleza e casamatas. No Ocidente a sociedade civil se tornou uma estrutura muito complexa e resistente às crises e depressões oriundas do econômico. Para o autor, as superestruturas da sociedade civil são como um sistema de trincheiras na guerra moderna, ondeo exercício normal da hegemonia é caracterizado por uma combinação da força e do consentimento que forma equilíbrios variados, nos quais jamais a força predomina sobre o consentimento.

Acategoriaguerra de posição tem, na atualidade, assumido uma importância fundamental; talvez uma das razões para isso esteja nos fatos que envolveram a construção de uma ordem socialista (dita real), em que as possibilidades de um campo de consentimento

foram abafadas em nome da força, restando ao campo da guerra de posição uma alternativa que revela o caráter democrático do socialismo (GRAMSCI,2000, vol. 1).

Entende-se assim que o Estado, através de seus órgãos,lança mão de medidas de coerção para fazer prevalecer seus interesses, e que a sociedade civil possui seus organismos privados de hegemonia. Gramsci define o conceito de sociedade política, afirmando ser esta "o aparelho de coerção estatal que assegura 'legalmente' a disciplina dos grupos que não 'consentem', nem ativa, nem passivamente, mas que é constituído para toda a sociedade, na previsão dos momentos de crise no comando e na direção, nos quais fracassa o consenso espontâneo"[7].

> Enquanto a sociedade política tem seus portadores materiais nos "aparelhos coercitivos de Estado", os portadores materiais da sociedade civil são o que Gramsci chama de "aparelhos privados" de hegemonia. (COUTINHO, 1994, p.54).

A hegemonia e a função hegemônica do Estado emanam ao mesmo tempo da natureza da burguesia como uma classe ideologicamente abrangente e de sua posição específica de poder econômico na sociedade capitalista. São as relações sociais que explicam a própria gênese do Estado. E neste processo o Estado,para o conjunto da população, dispõe de mecanismos de dominação política que referendam sua hegemonia sobre as classes sociais, a partir de um conjunto de princípios normativos que asseguram seu poder hegemônico sobre a sociedade de classes como um todo. A maneira que o Estado utiliza para impor sua soberania hegemônica sobre a sociedade de classes ultrapassa os entes governamentais, congregando a própria sociedade civil e ratificandoa ampliação do seu domínio social, o que caracteriza o Estado ampliado em Gramsci (IAMAMOTO; CARVALHO, 1992).

O pensamento de Gramsci pauta-se poruma perspectiva que destaca os elementos da cultura e da política[8]; estes não são os reinos absolutos onde se realiza a liberdade. A democracia é assim vista não como um instrumento ou como um valor universal, mas como parte de um processo político que implica uma crítica radical a toda a lógica de produção e reprodução da sociedade capitalista. É este processo de crítica que resultará na organização de uma nova visão de mundo fundada numa prática democrática, não da igualdade por si só, mas

[7]Cf.Coutinho, 2006, p.55.

[8] Cabe no presente estudo apenas recordar a existência de duas categorias também trabalhadas por Gramsci, que são cultura e política; porém, não serão analisadas nem aprofundadas neste momento.

da liberdade que só pode ser pensada se estendida até as relações de produção.

Conforme apontado, Gramsci(1978) pensou em hegemonia em sociedades capitalistas complexas; seu pensamento não se voltava apenas para aquelas onde a burguesia dominava recorrendo ao regime ditatorial, mas também para aquelas em que os segmentos hegemônicos das classes dominantes recorrem à forma mais eficaz de dominação política: a República. Ao analisar o problema do poder introduziu inovações, na medida em que fez análise de situações e relações de força. Considera que o capitalismo não se derruba por si mesmo, sendo necessária a intervenção de sujeitos organizados e ativos a partir de determinadas relações de poder e de forças, porque o poder não se trata de uma coisa, mas de relações. Considera, ainda, que a modificação das relações de forças deve partir de uma situação econômica objetiva, mas jamais deter-se nela, passando para um plano político geral; é nessa especificidade (política) que se coloca o problema do alcance da hegemonia e é no terreno da batalha cultural que se adquire consciência própria. As lutas populares se fazem presentes, concomitantemente, na sociedade civil, entendida como arena de conflitos, através dos aparelhos privados de hegemonia.

O Estado de Direito ganhou o mundo ocidental, num processo de ampliação de Estados restritos que provou ser de fato a tendência histórica central a atravessar a contemporaneidade e cujo motor e o propósito devem ser mais e mais democracia e mais e mais emancipação. Esse processo transborda a estrutura econômica, construindo uma democracia política e levando a transitarpara outro modelo de sociedade.

Resta acrescentar que Gramsci não faz uma separação entre superestrutura em relação à estrutura. Para Gramsci o Estado faz parte da sociedade civil, assim como a sociedade está presente no Estado.

As reflexões de Gramsci fundamentam esta pesquisa, que tem como parâmetro as análises desse autor.No caso brasileiro, a sociedade civil tem sido chamada a atuar em parceria com o Estado,sendo cogestora. A cogestão é um ponto assegurado na Constituição Federal de 1988. O Estado na Política de Assistência Social brasileira tem a primazia no desenvolvimento de ações, mas está aberto para a participação da sociedade quanto à prestação de serviços, assim como na participação em órgãos gestores.Érelevante destacar que nos argumentos de Gramsci está presente uma redefinição na natureza do Estado, e não a sua desobrigação[9].

[9]Com o neoliberalismo o Estado passa de produtor direto para Estado gestor; ele se desobriga da execução direta de parcelas significativas dos direitos e das políticas sociais e amplia consideravelmente o número de parceiros

Segundo Duriguetto& Montaño (2011, p.48), a noção de “hegemonia” assume relevância central na formulação gramsciana de sociedade civil. A conquista progressiva de uma unidade político-ideológica de uma direção de classe requer a busca do consenso dos grupos sociais, alargando e articulando seus interesses e necessidades. Desse modo, a própria ação de hegemonia exige uma práxis política consciente, coletiva e articulada das classes subalternas. Há, assim, uma dimensão nitidamente política no conceito gramsciano de sociedade civil. Portanto, sem a práxis política consciente, ou seja, a reflexão e a ação dos homens sobre o mundo para transformá-lo, é impossível a superação da contradição opressor-oprimido. Na verdade, é uma ação com reflexão, e seu retorno pode influenciar na direção hegemônica.

Por isso, a perspectiva adotada por esse estudo compreende que a política social como práxis (na relação teoria e prática) aparece na atualidade como estratégia de hegemonia, com sua forma e conteúdo definidos no processo de enfrentamento das classes, a partir da capacidade de articulação de seus projetos de direção da sociedade. No Estado ampliado proposto por Gramsci, as políticas sociais participam da estrutura social como uma rede de micropoderes mediante instituições prestadoras de serviços, através da rede pública e privada; envolvem práticas específicas (como será visto no decorrer deste estudo) e têm sua dinâmica condicionada não só à conjuntura, mas também à institucionalidade organizacional.

2.1 A racionalidade da política na sociedade capitalista e a incorporação das demandas sociais

Este item dá prosseguimento à discussão sobre política social, considerando as mudanças ocorridas no capitalismo e o tratamento dado pelos Estados às demandas sociais. A abordagem que se realiza sobre as políticas sociais e a incorporação das demandas sociais neste estudo tem por objetivo apresentar e entender as formatações que essas políticas vão tomando perante as transformações societárias e suas implicações na incorporação das demandas institucionais e sociais. Neste estudo, o caminho percorridoleva à reafirmação de que as políticas sociais nessa sociedade constituem uma estratégia de hegemonia.

O desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais reproduzidas neste sistema

---

na sua execução, garantindo sua presença, ainda que indiretamente, pela direção e gestão das parcerias.Maisadiante será retomada essa discussão.

implicam necessidades sociais, demandas e novas reivindicações. É assim que o Estado capitalista é convidado a exercer a função de mediar e de oferecer respostas às contradições inerentes à relação de trabalho. Essa mediação ocorre por meio da formulação, da regulamentação dos direitos e da implementação e execução das políticas sociais. Para o atendimento das necessidades sociais recorre-se ao Estado para a viabilização de direitos que se materializam por meio das políticas sociais na oferta de bens, serviços e ações.

Um dos conceitos que melhor expressamo acesso a bens, serviços e ações pelo conjunto da população propagado por essas políticas, tendo como parâmetro a democracia, é o conceito de cidadania:

> Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso da democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado. (COUTINHO, 2005, p.2).

O autor diz que nesse processo são fundamentais as conquistas populares, a democracia e a cidadania,para ele, expressões que, em última instância, querem dizer a mesma coisa. Argumenta ainda que essas expressões devem ser pensadas como processos históricos, conceitos e realidades aos quais a própria história atribui permanentemente novas e ricas determinações. Diz, ainda, que a cidadania não é dada aos indivíduos de uma vez por todas, não é algo que vem de cima para baixo, mas é resultado de uma luta permanente, travada quase sempre a partir de baixo, das classes subalternas, implicando um processo histórico de longa duração.

É com a Segunda Guerra Mundial que se torna notável a expansão da intervenção estatal, e é nesse contexto que as políticas públicas se tornam objeto de crescente interesse intelectual e político. De acordo com Pereira (2012, p.21), o campo da política setornou mais complexo porque deixou de se restringir a instituições e processos como o voto, eleições, partidos, governos, para englobar aspectos que indicam ações coletivas com a participação tanto do Estado como da sociedade. Assim é que se estabelece uma estreita relação entre direitos de cidadania conquistados por movimentos democráticos do século XIXe políticas públicas; a partir daí é que se pressupõe o envolvimento direto do Estado com demandas e necessidades sociais.

Neste sentido, registram-se os pilares e impulsos históricos integrantes da política

social no Estado de Bem-Estar, como o acirramento da questão social,a crise mundial, a formação de uma nova classede assalariados industriais , a miséria material e sua consciência de classe, mediante a reivindicação dos movimentos sociais, a criação de legislação social e as medidas de proteção social.

No final do século XIX alguns elementos decorrentes da luta da classe trabalhadora auxiliam na demarcação da emergência de políticas sociais, tendo como parâmetroo *Welfare State*.Esteganha existência no pós-guerra mundial, pois os esquemas antigos do *laissez-faire*e das velhas leis contra a pobreza já não eram mais condizentes com a realidade social apresentada.O *Welfare State*introduziu políticas orientadas pela lógica do seguro social; essa tranformação contém a ideia de que incumbe ao Estado a resposabilidadade pelo bem-estar dos cidadãos.

Em 1883, na Alemanha, inaugurou-se a noção de Previdência Social baseada no seguro pelo chanceler Otto Von Bismarck. O modelo bismarckiano privilegiou o *status* de cidadania como uma prerrogativa de todos, ultrapassando a visão contratualista de proteção social. A proteção passa a ser um dever do Estado. Essa visão não contratualista de proteção social tem como característica a gestão unificada − a integração do seguro, benefícios e serviços sociais, a universalização da cobertura por meio da assistência social incorporando os não contribuintes ao sistema, a prevenção de riscos,incertezas do futuro e infortúnios, e a compensação de perdas e danos do presente (PEREIRA,2006, p. 63).

A autora afirma que se fizeram presentes outras características em relação à função do Estado, pois este passou a ser responsável pelo processo de provisão social, desenvolveu uma expressiva atividade regulamentadora, incluiu medidas fiscais e ações de cunhotrabalhista. O estado era responsável pela garantia de acesso de qualquer cidadão a benefícios e serviços de natureza pública.

Na França, a primeira intervenção estatal ocorreu em 1898. Foi denominada *Etat Providence* (Estado Providência) e contava com a aprovação da primeira lei que cobria acidentes de trabalho.

O *Welfare State* em 1940é inaugurado na Inglaterra, integrando a política social a um complexo político-institucional. Na Inglaterra os pilares desse modelo se encontram nas políticas de pleno emprego, nos serviços sociais universais, na extensão da cidadania e no estabelecimento de um umbral socioeconômico.

A doutrina keynesiana abriu espaços para uma efetiva intervenção do Estado na economia e na sociedade. Foi criado o primeiro plano econômico que assegurou um alto nível de atividade econômica, mediante investimento público, trabalho intensivo, propensão ao consumo e o pleno emprego. Em relação ao plano social,postulava-se a existência de sistemas de seguridade pública como direito do cidadão e obrigação do Estado. Dessas iniciativas nasceu o *Plano Beveridge*, que abarcou políticas contributivas, contratuais e mercadorizáveis; políticas distributivas, não contratuais, não contributivas e desmercadorizáveis.

Segundo Behring (2009), esse modelo é resultante do reconhecimento público de que a incapacidade para trabalhar devia-se a contingências como idade avançada, enfermidades e desemprego, devendo ocorrer uma ampliação das políticas sociais; além disso, propunha a desfocalização das suas ações, que antes eram direcionadas tão só à pobreza extrema. Isso implicou um significativo gasto social devido ao forte incremento no investimento público nas políticas sociais; os seguros sociais passaram a ser vistos como direitos e deveres.Portanto, o Estado regula um conjunto de direitos e deveres, daí emergindo umarelação antagônica entre Estado e sociedade que leva as políticas sociais a assumirem historicamente uma conotação institucional e normativa. Isso acarreta diferenças em relação às suas formulações passadas, de regulação da pobreza dissociada do estatuto da cidadania.

O cenário de construção das políticas sociais exige considerar,segundo Behring e Boschetti (2009), a grande crise do capital entre os meados dos séculos XIX e início do XX, resultante de alguns processos político-econômicos, gerando o enfraquecimento das bases materiais e subjetivas que ancoravam os argumentos liberais [10] . As políticas sociais multiplicaram-se lentamente no período depressivo (1914 a 1939) e se generalizaram no início do período de expansão, após a Segunda Guerra Mundial[11], com a criação, nos países centrais, do Estado de Bem-Estar Social.

A crise do capital fez os liberais buscar introduzir a reestruturação produtiva como

[10]Nesse processo, cabe destacar: a) o crescimento do movimento operário, obrigando a burguesia a reconhecer direitos de cidadania política e social (cada vez mais amplos para esses segmentos); b) a concentração e monopolização do capital, que traz implicações para a consolidação da política social.

[11] Cada fase do capitalismo atravessa um ciclo longo de aceleração e de desaceleração da acumulação de capital. No interior desses ciclos também coexistem pequenos ciclos chamados "depressivos". Nos termos de Behring, com base em Mandel, "são as ondas longas com tonalidade de crescimento e as ondas com tonalidade depressiva" (1998:164). Os ciclos econômicos do capitalismo se movem para a busca dos superlucros através da extração do máximo de mais-valia; no entanto, as crises cíclicas do capitalismo são acompanhadas de medidas anticrise; basta recordar os pequenos ciclos dos anos 70 e 80, em que as demandas do capital em torno dos superlucros exigiam a diminuição dos gastos sociais.

"solução" para tal crise. A mundialização do capital, o neoliberalismo e a reforma[12] do Estado promovem alterações na esfera do trabalho e nos modelos de proteção social no contexto do agravamento da desigualdade social no mundo com forte impacto na economia.As mudanças na intervenção pública são postas nos anos de 1970 (a crise do Estado de Bem-Estar de Keynes). Alguns elementosconsiderados imprescindíveis para a viabilidade do funcionamento do "Estado Social" passam a ser objeto de desconfiança, uma vez que não possuíam mais sustentação, entre eles: o Estado-nação soberano; os sindicatos fortes; relações de trabalho definidas e institucionalizadas; salários reconhecidos legalmente e o pleno emprego. Cabe registar que nesse contexto do período de crise no capitalismo, o Brasil vivenciava o período daditadura militar. Mota esclarece:

> O processo de reestruturação produtiva se situa no contexto da crise capitalista vigente e consiste num processo de restauração econômica do capital e do ambiente de intervenção política entre classes no Estado e nas condições de reprodução social. A recomposição do capital através das transformações socioeconômicas e políticas ocorridas também incide fortemente no sistema de proteção social. (2000, p.23).

Behring (2009) anota que a partir dos anos 80 as teses neoliberais ganham terreno, cujo receituário previa um conjunto de contrarreformas dos sistemas de proteção social públicos.Essa orientação se voltava para privatização, fragmentação, focalização da política social e criação dos programas de emergência dirigidos a grupos populacionais vistos como carentes[13]. Em meio a essas novas orientações o que estava implícito era o desmonte dos direitos sociais, fazendo ressurgir práticas antigas como ajuda mútua, solidariedade, filantropia etc. Dessa maneira, o Estado intervencionista retirou-se do seu protagonismo de base keynesiana.

AAmérica Latina nunca esteve livre das influências internacionais. Trazendo essa discussão para a política social brasileira, esta também se inscreve no contexto da emergência da "questão social", no qual se explicitam as contradições inerentes à relação capital-trabalho e as manifestações e consequências dessa relação. Silva (2002, p.27) observa que a

[12] A opção pela palavra reforma neste estudo deve-se ao entendimento deautores que estudam a política de saúde, a exemplo da Maria Inês Bravo. Esta afirma que a contrarreforma do Estado brasileiro se vincula diretamente ao movimento de reforma sanitária na área da saúde e não nas demais políticas; para estas é reservado o termo reforma.

[13] Cf. STEIN, Rosa Helena. Configuração Recente dosProgramas de Transferência de Renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete [et al.] (orgs.). **Política Social noCapitalismo: tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2008.

incorporação das demandas sociais está atrelada à especificidade histórica, tanto no desenvolvimento do processo de reprodução da força de trabalho como do desenvolvimento da política social. Essa especificidade se constitui por determinações estruturais e conjunturais, e suas transformações só são percebidas levando em conta os processos econômicos e políticos quedeterminamsua emergência e suas transformações.

Na atualidade, existe na agenda política governamental a emergência de um projeto pautado pela sustentabilidade, por meio da mais ampla participação[14]. Ultimamente, os discursos oficiais vêm solicitando a participação social em projetos calcados na motivação, a exemplo dos de desenvolvimento rural que levam a incorporar a percepção dos riscos socioambientais, envolvendo a relação entre o homem e a natureza. Na construção de projetos de desenvolvimento sustentável coloca-se a perspectiva de democracia participativa mediante um arranjo institucional descentralizado, com a recriação do Estado e a institucionalização de novos padrões de governança local que se expressam em formas de cogestão, envolvendo o Estado e a sociedade. Em nome da descentralização participativa, há uma expectativa de efetividade das políticas sociais, na medida em que sociedade é convocada para a participaçãoda gestão cooperativa, envolvendo-se tanto em instâncias sob o controle do Estado quanto de movimentos e dinâmicas societárias que fogem da esfera estatal.

De acordo com Semeraro, a sociedade civil e o Estado são entes distintos, mas inseparavelmente entrelaçados: um é "conteúdo ético" do outro. A sociedade civil permeia o Estado e se unifica nele, e este se irradia pela sociedade civil (2006, p.166).

É importante lembrar que não existe uma única concepção sobre as políticas sociais. Pastorini (1997) menciona duas perspectivas para a análise das políticas sociais: a tradicional e a marxista (na qual a autora e o presentetrabalho se apoiam).

As políticas sociais brasileiras se compuseram e se recompuseram parametrizadas por diferentes abordagens em que sobressaem os marcos da conjuntura econômica e política. Segundo Pastorini (1997, p.87), essa é umaperspectiva tradicional nas políticas sociais caracterizadas como mecanismos de redistribuição de renda social, em que prevalece a ideia de que é um conjunto de ações desenvolvidas pelo Estado que tem como função maior corrigir, através da concessão, as mazelas produzidas pela acumulação capitalista a fim de restabelecer o equilíbrio social minimamente necessário à manutenção da sociedade.

Esta perspectiva parte da ideia de que a desigualdade social é oriunda da distinta forma de

[14] Sobre sustentabilidadee participação, ver Joseph. E. Stiglitz, 2002.

participação na divisão social do trabalho, da riqueza e do próprio mercado. A sociedade heterogênea existente tem como resultado a desigualdade, que se traduz na pobreza, na espoliação e nas necessidades básicas não satisfeitas. Nesta visão, defende-se que as políticas sociais são "concessões" feitas por parte do Estado; este desenvolve mecanismos tendentes a redistribuir os "escassos" recursos sociais, pretendendo alcançar a melhoria do bem-estar da população.Assim, a análise é centrada na busca do "bem comum" por parte do Estado e da "naturalização" das desigualdades e da pobreza.

Nesta perspectiva, as políticas sociais estão relacionadas à "redistribuição" de renda (políticas contributivas), e não à distribuição. Isso as caracteriza como um instrumento "dócil" e funcional ao sistema capitalista, que não questiona ou condiciona a distribuição desigual original que tem sua origem na esfera produtiva e que se realiza ao nível do mercado.Desta forma, os adeptos dessa perspectiva tradicional esquecem que

> Estudar as políticas sociais a partir de uma perspectiva da totalidade implica apreender conjuntamente os momentos de produção e de distribuição como elementos constitutivos de uma totalidade. (PASTORINI, 1997, p.87).

A perspectiva marxista se propõe à superação da visão fenomênica, do aparente, da mera análise das políticas sociais como instrumento de redistribuição de renda e de reequilíbrio social. Essa perspectiva propõe pensar as políticas sociais a partir de uma visão de totalidade. Esses são os fatores fundamentais para pensar as políticas sociais como espaços e consequências das lutas sociais (e de classes) e como uma unidade político-econômica e social.

Parte do conceito de que as políticas sociais não podem ser pensadas como meras concessões por parte do Estado. Como adverte Pastorini (1997, p.86), não é uma relação bipolar, mas múltipla, envolvendo ao menos três sujeitos: as classes hegemônicas, o Estado e as classes trabalhadoras e subalternas (como beneficiários e não sujeitos portadores de direitos). E mais, essa relação encontra-se revestida de conflitos e em tensão permanente entre esses três sujeitos (as classes hegemônicas, oEstado intermediador e hegemoneizado pelas classes dominantes e as classes trabalhadoras e subalternas como beneficiários das políticas sociais).

A autora enfatiza a necessidade de considerar os indissolúveis entrelaçamentos existentes entre economia e política. Assim, só se pode capturar a complexidade de um fenômeno socialcaso se compreendam os seus vínculos com a economia e a política.A

perspectiva marxista entendeque as políticas sociais como mecanismos de articulação, tanto de processos políticos, que visam ao consenso social, à aceitação e legitimação da ordem, à mobilização/desmobilização da população, à manutenção das relações sociais, à redução de conflitos, como os fatores econômicos, que intentam a redução dos custos de manutenção e a reprodução da força de trabalho, favorecem a acumulação e a valorização do capital.

Considerando a visão marxista, a análise das políticas sociais só poderá ser feita a partir de uma ótica de totalidade, levando-se em conta tanto os elementos econômicos como os sociais e políticos.

A crítica reside em perceber que asua função social se dá pela complementação da renda das populações carentes, que ocorre por meio das políticas sociais contributivas. No entanto, mascara e encobre as funções essenciais que as políticas sociais desempenham no mundo capitalista. Nessa condição, as políticas sociais constituem instrumento redistributivo e cumprem, também, outras funções: políticas e econômicas. Isto significa que não são meros instrumentos da prestação de serviços. Têm uma função econômica, que se objetiva principalmente ao contribuir com a reprodução da força de trabalho, e também cumprem uma função política, ao promoverem a integração dos setores subalternos à vida, à ordem socioeconômica e à sociabilidade burguesa. Portanto, as políticas sociais são racionalizadas pela utopia capitalista.

Essas funções limitam a participação e, concomitantemente, geram sentimentos de pertença e de lealdade dos sujeitos envolvidos nesse sistema. Esse é um mecanismo institucional que restringe a capacidade do poder de decisão e de participação, freando o avanço dos subalternos como forma de ampliar o controle social.

Contudo, as políticas sociais também podem ser pensadas como relações entre classes e não apenas como mecanismos de produção e reprodução do capital. É possível entender tais políticas como uma mediação que contém características de coerção e consenso, de concessão e conquista entre capital e trabalho (PASTORINI, 1997).

A política social como estratégia de hegemonia é definida no processo de enfrentamento das classes e indica que a capacidade de direção de uma classe é dada não pelaposição de seus interesses e por sua visão de mundo, mas pela possibilidade de articulação de conteúdos ideológicos e interesses de outras forças sociais na construção de uma vontade coletiva. Um projeto orgânico e nacional que corresponde à sua supremacia como classe.

As políticas sociais são parte importante desse processo, porquantoviabilizam a incorporação dos interesses dos grupos subalternos, de acordo com Gramsci (2002, vol.5). Tais políticas remetem aos conteúdos ideológicos populares e se materializam em direitos por meio do aparato jurídico-administrativo prestador de serviços.

Enfim, entende-se que as políticas sociais resultam da relação que se estabelece entre o Estado e as classes sociais; aquele, ao incorporar as demandas populares, reforça a capacidade alcançada pelas forças sociais que as sustentam, e concomitantemente servem ao processo de expansão da classe dominante ao garantir o enquadramento das reivindicações no âmbito das estruturas legais e políticas, pois essas políticas têm forte vinculação com o sistema de seguridade social. Isso implica afirmar que a relação de classe sempre se fez presente no sistema de proteção social.

O capítulo seguinteabordará com maior profundidade o sistema de proteção social.

3 **O SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL E A POLÍTICA DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA**

O presente capítulo aborda o sistema de proteção social e a política de seguridade social brasileira. A pretensão é trazer a gênese e trajetória da proteção social na sociedade capitalista, bem como o posicionamento do Estado e o novo perfil do sistema de proteção social no Brasil, inclusive observando como sua dimensão histórica implicou na construção do sistema. Mostra ainda a nova instiutcionalidade da política de assistência social e as bases que constituíram o modemo de gestão, o SUAS.

3.1 Gênese e trajetória da proteção social na sociedade capitalista

Ao longo do processo de desenvolvimento da humanidade a proteção social sempre se efetivou na sociedade, em alguns momentosatravésda família,que se preocupava com seus membros mais vulneráveis, e em outros por meio de organizações sofisticadas. Segundo Yasbek, o desenvolvimento da proteção social pode ocorrer

> De modo mais simples, através de instituições não especializadas e plurifuncionais, como a família, por exemplo, ou com altos níveis de sofisticação organizacional e de especialização, diferentes formas de proteção social emergem e percorrem o tempo e o espaço das sociedades "como processo recorrente e universal" (2014, p.1).

As instabilidades na economia fizeram surgir os sistemas de proteção social para dar suporte à velhice, à doença, ao infortúnio e às privações. Os mecanismos de proteção social sofreram alterações quando do surgimento do processo de industrializaçãoe de urbanização, passando a ser institucionalizados no âmbito do Estado mecanismos complementaresaoaparato familiar, religioso e comunitário de proteção social.

É nessa ocasião que ganha visibilidade a expressão "questão social", quando em 1830, na Europa Ocidental (especialmente na Inglaterra, mas também na França), é preciso enfrentar o fenômeno do pauperismo,especialmente na classe trabalhadora, ante o processo de exploração. A partir desse momento se faz necessária a intervenção estatal nas manifestações

e consequências da questão social, pois se vive diante da estruturação de outra forma de organização da sociedade.

No momento em que se estabelece a relação entre capital e trabalho, explicitam-se os conflitos e as contradições que permeiam o processo de acumulação, bem como as formas pelas quais a sociedade se organiza e mobiliza para responder às questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas. As desigualdades sociais passam a ser reconhecidas e reclamam a intervenção dos poderes políticos na regulação pública das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora.

Os trabalhadores e suas famílias, através de seu protagonismo e da ação organizada,ascendem à esfera pública, colocando suas reivindicações na agenda das prioridades políticas; o Estado envolve-se progressivamente numa abordagem públicada questão, criando novos mecanismos de intervenção nas relações sociais, como legislações laborais e outros esquemas de proteção social.Esses mecanismos são institucionalizados no âmbito da ação do Estado como complementares ao mercado, configurando a Política Social nas sociedades industrializadas e de democracia liberal.

De acordo com Castel (2005, p.432), a moderna seguridade vai se afirmar com o reconhecimento do valor do trabalho e da organização da sociedade salarial, com vistas às garantias contra os principais riscos da existência, como, por exemplo, a doença, a velhice sem pecúlio, acidentes e contingências[15].

Segundo Boschetti (2003, p.2), as primeiras iniciativas de benefícios previdenciários que vieram a constituir a seguridade social no século XX ocorreram na Alemanha, no final do século XIX, mais precisamente em 1883, durante o Governo do Chanceler Otto Von Bismarck, em resposta às greves e pressões dos trabalhadores:

[15] No pensamento de Robert Castel há o reconhecimento de que a sociedade moderna forma um "conjunto de condições desiguais e interdependentes"; assim, as diferenças e interdependências devem ser preservadas, sobretudo porque procedemda dinâmica da sociedade industrial e porque o progresso da divisão do trabalho amplia os riscos de desintegração social. O sistema de proteção social (Seguridade Social) para Castel é baseado na lógica do seguro, ou seja, é uma resposta de cobertura aos riscos ou de situações que poderiam conduzir à indesejada "desintegração social", e enquanto membro de uma coletividade, cada indivíduo tem deveres e obrigações uns para com os outros. Desse modo a contribuição de cada um permite a proteção de todos e criam-se relações de interdependência e de solidariedade em relação ao todo (CASTEL, 2005, p. 278).

> O chamado modelo bismarckiano é considerado como um sistema de seguros sociais, porque suascaracterísticas assemelham-se àsde seguros privados: no que se refere aos direitos, os benefícios cobrem principalmente (e às vezes exclusivamente) os trabalhadores, o acesso é condicionado a uma contribuição direta anterior e o montante das prestações é proporcional à contribuição efetuada; quanto ao financiamento, os recursos são provenientes, fundamentalmente, da contribuição direta de empregados e empregadores, baseada na folha de salários; em relação à gestão, teoricamente (e originalmente), cada benefício é organizado em Caixas, que são geridas pelo Estado, com participação dos contribuintes, ou seja, empregadores e empregados. Esse modelo orientou e ainda sustentamuitos benefícios da seguridade social, sobretudo os benefícios previdenciários (BOSCHETTI, 2003 b, p. 2).

BehringeBoschetti (2006) observam que essa construção se efetivará num longo processo, expressando-se em diferentes tendências; estas vão do predomínio do pensamento liberal de meados do século XIX até a terceira década do século XX, quando emergem as perspectivas keynesianas e social-democratas que propõem um Estado intervencionista no campo social (e econômico)[16]. Desta forma é que se ampliam as instituições destinadas à proteção social, entre elas a assistência social.

Jaccoud (2009) argumenta que é desse modo que as políticas públicas se voltam para a realização de direitos, necessidades e potencialidades dos cidadãos de um Estado. Para ele a proteção social pode ser definida como um conjunto de iniciativas públicas ou estatalmente reguladas para a provisão de serviços e benefícios sociais visando a enfrentar situações de risco social ou de privações sociais. Castel (2005, p.92) acrescenta que a proteção social é condição para construir uma "sociedade de semelhantes: um tipo de formação social no meio da qual ninguém é excluído". Para o autor, ser protegido do ponto de vista social é dispor, de direito, das condições sociais mínimas para se ter independência. Aqui está posta a ideia de sociedade salarial.

É com odesenvolvimento da industrialização e da urbanização que são institucionalizados, no âmbito estatal, mecanismos complementares ao aparato familiar, religioso e comunitário, configurando a emergência dos direitos e da política social nas sociedades industrializadas. As abordagens estatais das expressões da questão social se estruturam a partir da forma de organização da sociedade capitalista e dos conflitos e contradições que permeiam o processo de acumulação. Chiachio (2006) chama atenção nesse

[16] Em outro contexto econômico e político, durante a Segunda Guerra Mundial, mais precisamente em 1942, é formulado na Inglaterra o Plano Beveridge, que apresenta críticas ao modelo bismarckiano vigente até então e propõe a instituição do *Welfare State*. No sistema beveridgiano, os direitos têm caráter universal, destinados a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, mas garantindo mínimos sociais a todos em condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais, e a gestão é pública, estatal. Os princípios fundamentais são a unificação institucional e a uniformização dos benefícios.

processo também para as formas pelas quais as sociedades organizaram respostas a fim de enfrentar as questões geradas pelas desigualdades sociais, econômicas, culturais e políticas.

Em 1930, pode-se dizer que a seguridade social contribuiu com o propósito mais geral do capitalismo, que se voltava a gerar pleno emprego e a gerar políticas e serviços, tendo como foco a criação de demandas e a ampliação do mercado de consumo. Nesse sentido, Pereira 1(2008) assevera que essas políticas que compõem a seguridade social, o seu aparato institucional, as suas justificações teóricas e ideológicas e o seu acervo técnico-profissional são partes integrantes do sistema capitalista. Isso significa dizer que o Estado se traduz num complexo moderno de proteção social, ancorado nos conceitos de seguridade e cidadania social, e tem forte vinculação aos rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos de 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado.

Conforme Viana (2008), os modernos sistemas de proteção social no século XX surgiram para atenuar as diferenças sociais criadas pelo livre funcionamento dos mercados causador de desigualdades. A forma que se encontrou para proteger os cidadãos desses movimentos de produção de desigualdades e de insegurança social foi amediação pelo Estado, principalmente após a Segunda Guerra Mundial, parao financiamento e a provisão de um grande número de bens e serviços que os cidadãos não poderiam acessar única e exclusivamente pela renda obtida pelo trabalho, ou quando sem trabalho necessitassem desses bens (política de emprego e renda).

Para Yasbek (2014), a perspectivakeynesiana das políticas buscou gerar pleno emprego e criar políticas e serviços sociais tendo em vista a criação de demanda e a ampliação do mercado de consumo. Após a Segunda Guerra Mundial, o Estado de Bem-Estar Social consolida-se no continente europeu. O Plano Beveridge (1942) na Inglaterra serviu de base para o sistema de proteção social britânico e de vários países europeus. A base desse sistema foi anoção de seguridade social entendida como um conjunto de programas de proteção contra a doença, o desemprego, a morte do provedor da família, a velhice, a dependência por algum tipo de deficiência, os acidentes ou contingências.

Assim, o Estado de Bem-Estar (esse seguro social) fundamentalmente foi um meio de redistribuir a renda, em que se priorizaram as necessidades mais urgentes, buscando promover o melhor uso possível dos recursos disponíveis. E que só podia ser levado a cabo por uma concentrada determinação da democracia britânica para libertar-se de uma vez por todas do

escândalo da indigência física, para a qual não existe justificativa nem econômica nem moral. Nesse contexto, os serviços sociais visavam à prevenção da miséria, à diminuição e ao alívio das enfermidades, constituindo, de fato, interesse comum a todos os cidadãos (Yasbek, 2014).

A autora explica que a partir dos anos 1970 surgiram na Inglaterra dúvidas acerca da viabilidade econômica de um Estado de Bem-Estar universalista, com influência beveridgiana e keynesiana. A crise do petróleoe as reestruturações do processo de acumulação do capital globalizado, entre as quais se destacam as inovações tecnológicas e informacionais que repercutem fortemente nas relações de trabalho, geraram desemprego, eliminação dos postos de trabalho, aumento da inflação e redução no crescimento econômico. Como consequência disso, exige-se do Estado uma elevada intervenção na economia: o sistema de proteção social.

Resta lembrar que os sistemas de proteção e garantias vinculadas ao emprego iniciam um processo de alterações, assumindo novas características. É nessas condições históricas de reorganização econômica e política da maioria de países do capitalismo clássico, de emergência de novas manifestações e expressões da questão social, que se alteram as experiências contemporâneas dos sistemas de proteção social.

Nessa conjuntura,surgem novas formas de mercantilização de direitos sociais e se fortalece a defesa da tese de que cada indivíduo é responsável por seu bem-estar. O ideário neoliberal leva à articulação entre Estado e setor privado. O Estado então apela às parcerias com o setor privado (entidades sociais, organizações não governamentais, associações voluntárias e fundações empresariais, entre outras), num processo de construção de um sistema misto de proteção social que se caracteriza pela interseção do público com o privado.

Insere-se o chamado sistema misto, que traz uma nova prática e uma requalificação das intervenções do setor privado e de seus agentes. Isso não quer dizer que foi eliminada a importância do papel que os mecanismos públicos de proteção social continuam a desempenhar nesse processo. É nesse contexto que a filantropia se apresenta com novas faces estratégicas e com um discurso focado na defesa da qualidade dos bens e serviços oferecidos, parecendo ganhar atualidade uma perspectiva “modernizadora” que conserva elementos de atraso, sobretudo no tocante à gestão de um número crescente de instituições do campo filantrópico. Os conceitos de amor ao próximo, de benemerência e de assistencialismo, passam a fazer parte da tradição de uma “antiga filantropia” que vai defrontar-se com a “moderna filantropia” solidária.

O padrão de desenvolvimento do sistema de proteção social dos países latino-americanos (inclusive o brasileiro),sofre com o agravamento da desigualdade social, sendo bem diverso daquele vivenciado nos países europeus. Além disso, as peculiaridades da sociedade brasileira, de sua formação histórica e de suas dificuldades em adiar permanentemente a modernidade, o desenvolvimento, a flexibilidade e a democracia, pesaram fortemente nesse processo. Assim sendo, o acesso a bens e serviços sociais se caracteriza por ser desigual, heterogêneo e fragmentado.

No próximo item será discutido o processo de formação do sistema de proteção social brasileira, sendo particularizada a sua dimensão sócio-histórica.

3.2 O Estado e o novo perfil do sistema de proteção social no Brasil: a construção do sistema e sua dimensão histórica

A luta pelos direitos sociais no Brasil não se dá isoladamente dos acontecimentos do contexto internacional. Na sociedade brasileira, os direitos sociais também se afirmam pela relação Estado/sociedade, que se apresenta de forma bastante atípica e diferenciada da dos países do capitalismo clássico.

As lutas sociais ocorridas na sociedade civil brasileira têm estreita relação com a história da formação econômico-social do país.O desenvolvimento capitalista nacional emerge e se consolida a partir de elementos próprios, marcados pela manutenção e predominância da lógica do favor e pelas "relações de clientela" no espaço público. O passado escravista e colonial ainda se reflete fortemente sobre a sociedade, e ao proclamar-se republicano o país não consegue romper com traços característicos daquele tipo de formação social (COUTINHO, 2008; FERNANDES, 1974; PRADO, 1972).

Nesse sentido, Coutinho afirma:

> As transformações políticas e a modernização econômico-social no Brasil foram sempre efetuadas através da conciliação entre frações das classes dominantes, de medidas aplicadas "de cima para baixo", com a conservação essencial das relações de produção atrasadas (o latifúndio) e com a reprodução (ampliada) da dependência ao capitalismo internacional. (2008, p. 41).

De acordo com Behring e Boschetti (2009), o Estado brasileiro nasceu sob o signo

forte da ambiguidade: entre um liberalismo formal como fundamento e o patrimonialismo como prática no sentido da garantia dos privilégios das classes dominantes. Um país marcado pela sujeição à vontade de terceiros, e pela dependência, ingressa no regime capitalista de produção condicionado e propulsionado pela sua inserção na economia internacional. Isso quer dizer que o país apresenta fortes traços do perfil latifundiário e agrícola. No início do século XX, era vigente no país a visão estreita do dinamismo do mercado interno e prevaleciam os interesses do setor agroexportador.

As primeiras lutas de trabalhadores resultaram em iniciativas de legislação que se voltaram a questões pertinentes ao mundo do trabalho. Datam deste período as primeiras medidas sociais de importância para os trabalhadores, dentre as quais podem ser apontadas o reconhecimento de direito de organização sindical (1907); a redução de jornada de trabalho para 12 horas por dia (1911); a instituição das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs) através da Lei Eloy Chaves em 1923; entre outras (BEHRING; BOSCHETTI, 2009). Observa-se uma legislação precursora de um sistema protetivo na esfera pública.

A partir de 1930 inicia-se a criação de órgãos gestores de políticas sociais e a formulação de uma legislação trabalhista; é nesse período que se aprova a Consolidação das Leis Trabalhistas até hoje em vigor (CLT – 1943), a valorização da saúde do trabalhador e o salário mínimo. Essas medidas, apesar de serem de cunho social, continuam sob a ótica do controle e são dotadas de caráterpaternalista. O Estado mantinha a estabilidade, administrava as expressões da questão social na busca de reduzir as desigualdades sociais, garantindo alguns direitos sociais, muito embora não se vivenciasse o *Welfare State.*

É apartir de 1950 que se observa a presença da ideologia desenvolvimentista, sustentada pelo discurso de que o atraso dos países do Terceiro Mundo s devia ao precário sistema industrial e à insuficiência tecnológica[17]. Esse pensamento se estende ao período que correspondeu à ditadura militar brasileira, iniciado com o golpe de abril de 1964, que teve como característica marcante a consolidação do capitalismo monopolista.

A ideologia desenvolvimentista e a ampliação do capitalismo monopolista (1960-

[17]O modelo de desenvolvimento econômico efetivava os interesses das corporações trasnacionais aliadas ao capital nativo; era, na verdade, uma estratégia política de dominação burguesa que se efetuava pelo projeto de modernização conservadora que impulsionava, por um lado, o crescimento de órgãos estatais funcionais ao modelo econômico incorporado e, por outro, a mudança nas políticas sociais. Uma vez que essas passam a ser mais abrangentes, essa dinamização ocorre para compensar o pauperismo que se agravava na classe trabalhadora devido às compressões da política salarial, principalmente a partir de 1970. A implantação desse modelo de política social deu início à escalada privatizante nos serviços sociais então públicos (PORTO, 2001).

1970) expandem e modernizam o sistema de proteção social do país, sob a égide de uma ditadura militar que compromete os direitos civis e políticos. Trata-se de uma "modernização conservadora", a exemplo do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), que incorporou novos segurados; da expansão da assistência médica previdenciária; da criação da renda mensal vitalícia (RMV) para idosos e inválidos com baixa renda; doFundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e, depois, do Programa de Integração Social (PIS), doPrograma de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP) e do Programa de Assistência Rural, entre outros. Contudo, não houve rompimento com o sistema meritocrático.Posteriormente, observa-se um avanço organizativo da sociedade civil, sobretudo dos movimentos sociais na luta pela redemocratização e pela retomada do Estado democrático de direito[18].

Conforme Behring e Boschetti (2009), é somente a partir de 1974 que o processo de transição para a democracia irá condicionar a adesão brasileira às orientações conservadoras neoliberais, já em curso no nível mundial. A entrada nos anos 80 no Brasil é marcada por um contexto político-social e econômico ímpar.Nos âmbitos político e social, desenvolvia-se um movimento de organização da sociedade civil, de caráter "operário e popular", que iria desembocar numa interferência destes na Constituinte, conferindo-lhe um caráter mais democrático e social.

A Constituição de 1988 recupera o Estado de Direito no processo de redemocratização do país, marcando "de forma radical o sistema brasileiro de Proteção Social, afastando-o do modelo meritocrático-conservador e aproximando-o do modelo redistributivista, voltado para a proteção de toda a sociedade, dos riscos impostos pela economia de mercado" (YASBEK;2012,p.302). O sistema de proteção social implantado no país pós-1988 se caracterizou pelos traços corporativistas (aos quais se agregavam outras formas de segmentação da população) e pela exclusão de amplos contingentes populacionais do acesso à cidadania. Nesta perspectiva, a descentralização e a participação eram vistas como ingredientes fundamentais desta reorientação das políticas sociais, voltadas para a garantia da

[18]Essa luta se expressou através do fortalecimento do movimento sindical; aos poucos ressurgem as organizações populares e associações comunitárias vinculadas aos setores progressistas da Igreja Católica. Tais movimentos demonstram nível de consciência e capacidade de organização em comunidades eclesiais e de base, sindicatos, organizações de profissionais liberais, meios universitários e imprensa; expressam suas insatisfações e reivindicações por meio de greves, tendo por finalidade a eleição direta para a presidência da República e o respeito aos direitos humanos[18]. O processo de mobilização para a democracia gestou-se paulatinamente e se fez refletir na deflagração de greves já desde os fins da década de 70na realização de Conferências (destacando-se a VIII Conferência Nacional de Saúde e a I Conferência Nacional de Saúde do trabalhador, ambas em 1986), as quais materializaram propostas a ser incorporadas no texto constitucional.

equidade e para a inclusão de novos segmentos da população na esfera do atendimento estatal, como mostra Draibe (1990).

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é promulgada numa conjuntura dramática, dominada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social no país, que vê crescer sua situação de endividamento (em 61% nos anos 1980) e se insere num momento histórico de ruptura do "pacto keynesiano". Naquele momento,"a articulação: trabalho, direitos e proteção social pública que configurou os padrões de regulação socioestatal do *WelfareState* e predominante às diretrizes do Consenso de Washington[19], cuja institucionalidade nem sequer alcançamos e já está em mudança" (YASBECK, 2014, p.10). É na contramão das transformações que ocorrem na ordem econômica internacional, tensionada pela consolidação do modelo neoliberal, pelas estratégias de mundialização e financeirização do capital, com a sua direção privatizadora e focalizadora das políticas sociais, enfrentando a "rearticulação do bloco conservador" com a eleição de Fernando Collor, que se situa o início do processo de construção da seguridade social brasileira. Esta é, sem dúvida alguma, a base do novo Sistema de Proteção Social no País.

A noção de seguridade social brasileira no período de pós-Constituição supõe que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais. Destarte, a seguridade social brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto.

O capítulo II da CF/88, que trata dos direitos sociais, em seu artigo6º apresenta as conquista no que diz respeito aos direitos sociais: educação, saúde, alimentação, trabalho,moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância, e assistência aos desamparados. No tocante à seguridade social, dispõe no capítulo II que esta compreende um conjunto integrado de ações, de iniciativa dos poderes públicos e da

[19] O Consenso de Washington foi formulado em 1989 por economistas de instituições financeiras que se situavam em Washington, tais como: o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos. O Consenso é um conjunto de medidas compostas por dez regras básicas para a promoção do "ajustamento macroeconômico" dos países considerados em desenvolvimento, mas que passavam por dificuldades Tais regras são: disciplina fiscal, redução dos gastos públicos, reforma tributária, juros de mercado, câmbio de mercado, abertura comercial, investimento estrangeiro direto com eliminação de restrições, privatização das estatais, desregulamentação (afrouxamento das leis econômicas e trabalhistas) e direito à propriedade intelectual.

sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência social e à assistência social. Portanto, aseguridade social brasileira abriga três políticas de proteção social: saúde, previdência social e assistência social[20](BRASIL, 1988).

A seguridade social se organiza tendo em observância os objetivos de universalidade da cobertura e do atendimento; a uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais; a seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços; a irredutibilidade do valor dos benefícios; a equidade na forma de participação no custeio; a diversidade da base de financiamento; o caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados.

As novas bases para o atual Sistema de Proteção Social brasileiro são resultantes da CF/1988, a partir do reconhecimento de direitos sociais(BRASIL, 1988). Trata-se de uma profunda inflexão, trazendo a ampliação do campo da proteção social e dos direitos sociais, ou, como afirma Sposati (2009, p.19): "ao afiançar direitos humanos e sociais como responsabilidade pública e estatal, essa Constituição operou, ainda que conceitualmente, fundamentais mudanças, pois acrescentou na agenda política um conjunto de necessidades até então consideradas de âmbito pessoal ou individual". Destaca-se nessa cobertura a assistência social como expressão plenamente inovadora, no âmbito da proteção social não contributiva, pelo reconhecimento de direitos de seus usuários nos marcos jurídicos da cidadania.

Nesse sentido, amplia o processo civilizatório da sociedade brasileira, pois se trata de uma mudança qualitativa na concepção de proteção que até então vigorou no país. Segundo a autora, para responder às pressões das novas forças sociais urbanas o Estado promove esforços reformadores. Neste cenário, o sistema protetivo brasileiro se dualiza: de um lado, desenvolve-se fortemente apoiado na capacidade contributiva dos trabalhadores, particularmente do mercado formal de trabalho; e doe outro, destina aos mais pobres e aos trabalhadores do mercado informal um modelo de regulação pela benemerência (SPOSATI, 2009, p. 19).

Referindo-se ainda à Constituição Federal de 1988, na seção IV, que trata da assistência social, em seu art.203 consta que a assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social. São elencados ainda os

[20] Cf. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2009.

objetivos da seguridade social brasileira: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e adolescentes carentes;c)a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e) a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.

As ações da área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:I – descentralização político-administrativa, cabendo à coordenação e as normas gerais à esfera federal, e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. A CF/1988 informa também que é facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedadaaaplicação desses recursos no pagamento de: I – despesas com pessoal e encargos sociais; II – serviço da dívida; III – qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas(BRASIL, 1988).

Uma nova formatação emerge para a assistência social.Essa norma jurídica (novo desenho) tem por base instituir dois eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira: a descentralização e a participação nas três esferas de governo (federal estadual e municipal). A descentralização e a participação fazem parte do aprofundamento da democracia e possibilitam a construção de um novo paradigma às ações coletivas, baseado na categoria da cidadania e no estabelecimento de novos espaços de discussão, formulação e decisão. Pode-se dizer que a participação nas decisões e ações públicas tem sido duramente conquistada pela sociedade civil por lidar com um Estado tradicionalmente privatista, que sempre manteve relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados. Trata-se de um Estado que mistura o público com o privado, mas essa combinação é resultante das crises do capitalismo clássicoe da relação estabelecida entre público e privado, visando ao uso de estratégias para a superação das crises, sobretudo nos países periféricos, como é o caso do Brasil.

Definitivamente, pode-se dizer que a sociedade brasileira nunca viveu um Estado de

Bem-Estar Social, pois as crises do capitalismo em nosso País trazem consigo o receituário neoliberal. Assim é que as estratégias de superação da crise se utilizam da adoção do neoliberalismo, da globalização, da reestruturação produtiva e do neodesenvolvimentismo. No dizer de Mota,

> [...] o receituário neodesenvolvimentista baseado no crescimento econômico com combate à pobreza constrói-se como um fenômeno tipicamente latino-americano, tendo ressonância nos governos de esquerda. Afirma-se, a rigor, que as expressões da crise e suas formas de enfrentamento refratam determinações particulares a cada formação sócio-histórica, articulando-se em uma processualidade universalizante marcada pela hegemonia do capital com predominância financeira. Assim sendo, os direitos sociais sofrem com o ajuste global, que se desenvolve num contexto de globalização financeira e produtiva, sob a égide de uma doutrina neoliberal, gestada na capital política do mundo capitalista, denominado "Consenso de Washington" de 1989. (2000, p.31).

Existem paradoxos entre o "Consenso de Washington" e a Constituição Federal brasileira de 1988, uma vez que as medidas neoliberais presentes no "Consenso de Washington" estabelecem: a ampla abertura comercial; a desregulamentação dos fluxos financeiros; a privatização das empresas estatais; a ampla reforma administrativa do Estado (para acabar com estabilidade no emprego público e para abrir os serviços públicos à iniciativa privada); e a reforma dos direitos sociais.

AConstituição Federal de 1988 estabeleceu novos princípios e diretrizes para as políticas públicas realizadas pelo Estado brasileiro, definindo parâmetros ao processo de elaboração e fiscalização das diferentes políticas setoriais. A questão central reside no fato de que na CF de 1988 a universalização é um princípio fundamental que se operacionaliza no atendimento proposto no sistema de proteção social brasileiro. Outra questão é a descentralização político-administrativa, tanto no que se refere à formulação quanto ao financiamento e ao controle social das políticas sociais, apesar de encontrar resistências político-burocráticas, justamente pela invasão das ideias neoliberais via Consenso de Washington. Apesar disso, ainda houve avanços no que concerneà normatização de áreas como a saúde, a educação e a assistência social.

O paradoxo reside especialmente na garantia dos direitos, haja vista que medidas neoliberais têm gerado reflexos no conjunto dos direitos sociais reconhecidos pela Constituição Federal de 1988, pois se constituíram em uma nova investida do capital, no momento em que outra crise cíclica atingia o sistema. A solução encontrada para manter a lucratividade exigia, entre outras coisas, o desmonte dos sistemas de bem-estar social que,

segundo os neoliberais, eram os grandes responsáveis pelos gastos públicos e pelas crises fiscais por que os Estados passavam. Assim, "a reestruturação produtiva vem sendo conduzida em combinação com o ajuste neoliberal, o qual implica a desregulamentação de direitos, o corte dos gastos sociais, deixa milhões de pessoas à sua própria sorte e 'mérito' individuais" (BEHRING, 1998, p.180).

Como resultado desse ajuste estrutural no Brasil, a operacionalização da proteção social não se refere maisà inserção ou não no mercado formal de trabalho, mas a níveis de renda que se traduzem em diferentes graus de capacidade contributiva dos diferentes segmentos sociais, inclusive aqueles que eram vistos como definitivamente excluídos e que se revelam agora como passíveis de inclusão. Esta tendência se dá, de um lado, por uma política de universalização de um patamar básico de acesso a determinados níveis de serviços sociais, financiados com recursos orçamentários e, de outro, por um sistema privado, que continua sendo subsidiado pelo instrumento de isenção fiscal destinado aos segmentos sociais de maior poder econômico − como exemplo, as isenções que as organizações não governamentais obtêm quando estão inscritas nos órgãos responsáveis pela execução das políticas sociais.

Com a reforma do Estado no Brasil, as políticas sociaissão consideradas serviços não exclusivos do Estado. Portanto, podemser operacionalizadas por instituições privadas não lucrativas, obedecendo às diretrizes governamentais para a área específica. O papel do Estado para com as políticas sociais é alterado, pois com este diagnóstico duas são as prescrições: racionalizar recursos e esvaziar o poder das instituições, já que instituições democráticas são permeáveis às pressões e demandas da população, além de consideradas como improdutivas, pela lógica de mercado. Assim, a responsabilidade pela execução das políticas sociais deve ser repassada para a sociedade,o que, para os neoliberais, se dará através da privatização e do mercado, e para a terceira via, pelo público nãoestatal, as organizações sem fins lucrativos (PERONI, 2006).

Segundo Vera Peroni (2012), as justificativas para reformar o Estado têm como premissaa crise fiscal. Contudo, verifica-se que, mais do que uma crise fiscal, vivencia-se uma grande crise do capital. A crise fiscal é apenas uma de suas facetas e, portanto, toda a estratégia de reforma do Estado proposta, além de resolver só parte do problema, desmantela o Estado no que se refere às políticas sociais. Nesse contexto, a participação se apresenta como um valor indiscutível acerca da sua valorização no exercício do poder. Passa também a ser entendida como um elo no processo de decisão, pois permite a melhoria de uma prática

competente que busca a consolidação da democracia e de uma sociedade mais ativa para se fazer presente às reais necessidades da população.

Surge uma nova visão hegemônica no cenário internacional e nacional sobre osdireitos e as políticas sociais, estas ancoradas em organizações internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco Interamericano para a Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), prestigiando uma ideologia de proteção tão só para os desprotegidos. Assim, as ações de proteção social advindas de recursos do Estado só focalizarão uma parte da população, logicamente aquela que se encontra abaixo da linha de pobreza, enquanto o resto da população encontrará sua proteção no livre mercado.

A orientação dos organismos internacionais é a focalização das ações, com estímulos a fundos sociais de emergências, a mobilização da solidariedade individual e voluntária, bem como as organizações filantrópicas e organizações não governamentais, que apelam para a solidariedade e a parceria. Desresponsabiliza o Estado e despolitiza a intervenção do Estado nas relações de trabalho, deslocando as manifestações da questão social da esfera pública e inserindo-a também no plano de filantropia. Nesta perspectiva, observa-se uma tendência de despolitização da política, o desfinanciamento da proteção social em favor do pagamento do refinanciamento da dívida pública, através da obtenção do superávit primário, da mercantilização/mercadorização dos serviços e, consequentemente, uma redução dos direitos sociais tardiamente conquistados no Brasil por segmentos da população.

Conforme Benevides (2014), é possível afirmar que, ao contrário dos países europeus e da América do Norte, ao sul do Equador os direitos econômicos e sociais são a condição essencial para a realização das liberdades. Ou seja, os direitos econômicos e sociais são a condição da democracia, e não o contrário.

O sistema de proteção brasileiro aos poucos tem se adensado e vem ganhando visibilidade especialmente no âmbito da proteção social não contributiva. A criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome em 2004 (MDS) unificou a política de combate à fome com as políticas de transferência de renda e de assistência social; isso foi um significativo passo na direção de assegurar um conjunto de iniciativas da proteção social brasileira. Desta forma, a assistência social aponta para um processo de consolidação das ações protetivas no país, que se apoia desde 2000 nos novos arcabouços jurídicos e legais, a exemplo da PNAS/2004 e da NOB/SUAS 2005. Estes irão refletir em outros arranjos institucionais na proteção social brasileira, assunto a ser discutido no item que segue.

3.2.1 *A nova institucionalidade da política de assistência social e as bases contitutivas do modelo de gestão: o SUAS*

A institucionalidade da política de assistência social e suas bases constitutivas emergemno âmbito do Sistema de Proteção Social pós-Constituição Federal de 1988; caracterizam-sepor uma expansão e multiplicação dos mecanismos participativos com a presençada sociedade organizada, dos trabalhadores do setor e dos usuários dessas políticas. Desse modo, surge um novo cenário para a assistência social brasileira, que passa a integrar a política de seguridade social, consubstanciando os objetivos destinados a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a saber: a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional (BRASIL, 1988).

O capítulo da ordem social tem como base o primado do trabalho; seu objetivo é o alcance do bem-estar e a justiça social. É nesse capítulo que se estabelece a seguridade social como integrante de um conjunto de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade. Desde então, a assistência social vivencia um processo de mudança caracterizado pela sua institucionalização como política pública.

A assistência social quando se integra ao tripé da seguridade socialdeixa para trás seu caráter subsidiário, de política complementar. O que se pretende agora é enfrentar a pobreza de forma integrada às políticas setoriais, garantir minímos sociais e criar condições para atender às contingências sociais, visando promover a universalização dos direitos sociais.

No século XXI surgem leis e normatizações como a PNAS/2004, o SUAS/2005 e as alterações no texto da Lei Orgânica da Assistência Socialde nº8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social (LOAS). As alterações na LOAS ocorrem com a criação da Lei 12.435, de 6 de julho de 2011. Essas novas normatizações vêm intensificar a discussão da relação entre Estado e sociedade, com o enfoque num regime democrático, centrando-se nas questões dos novos direitos sociais e seus instrumentos constitucionais; em outros termos, o novo modelo de gestão social ganha novos instrumentos legais. Portanto, a assistência social doravante é imbuída de uma nova concepção, inserindo-

se no campo dos direitos, em oposição a padrões assistencialistas e clientelistas, predominantes até então.

A assistência social é uma política de seguridade social não contributiva que se realiza através de ações de iniciativa pública e da sociedade, garantindo o atendimento às necessidades básicas. A nova institucionalidade da assistência social requer o alcance da proteção social, sendo fundamental o desenvolvimento de ações que objetivem a garantia da vida, a redução de danos e a prevenção da incidência de riscos. Para tanto, chama atenção especialmente para a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice.

A assistência social tem por objetivos: amparar as crianças e os adolescentes carentes, promover a integração ao mercado de trabalho e habilitar e reabilitar as pessoas com deficiência, bem como promover e integrar as pessoas com deficiência a sua vida comunitária.Ademais, garante (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família.

Outros objetivos da assistência social são: a) a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias, e nela, a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos; b) a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

O discurso oficial assevera quea própria assistência social e sua inclusão na política de seguridade social deve se realizar de forma integrada com outras políticas, considerando as desigualdades socioterritoriais, com atenção para o provimento de serviços para atender às necessidades sociais. Cabe notar que no sistema de seguridade social brasileiro essa indicação se aplica somente à saúde, exceto caso se estenda a políticas que não compõem a seguridade social, a exemplo dapolítica de educação.

A nova institucionalidade da assistência implica o reconhecimento do público, tendo como desafio: a) a construção dos direitos sociais, superando o clientelismo; b) a expansão e multiplicação dos mecanismos participativos; c) a articulação com outras políticas para o enfrentamento da pobreza; d)o avanço na perspectiva de universalização da política social.

Consta na PNAS/NOB - SUAS (BRASIL,2004/2011, p. 16) que “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que

provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas". Segundo a PNAS (BRASIL, 2004/2011), existem princípios reguladores e normas que visam, sobretudo, à proteção à população em situação de vulnerabilidade e de risco social.

A Política Nacional de Assistência Social/2004 rege-se pelos seguintes princípios democráticos: a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como àconvivênciafamiliar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalências às populações urbanas e rurais;a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 2004/2011).

Esses princípios estão incluídos na proteção social e devem garantir: segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); de acolhida; de convívio ou convivência familiar. Informa a PNAS (BRASIL,2004/2011) que a segurança de rendimentos não é uma compensação do valor do salário mínimo inadequado, mas a garantia de que todos tenham uma forma monetária de garantir a sua sobrevivência, independentemente de suas limitações para o trabalho ou do desemprego. É o caso de famílias com pessoas com deficiência, idosos, desempregados, famílias numerosas, famílias desprovidas das condições básicas para sua reprodução social em padrão digno.

A PNAS (Ibid.) tem as seguintes diretrizes: a) descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferasestadual e municipal, bem como às entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; b) participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; c) primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo; d) centralidade na família para a concepção e implementação dos benefícios e serviços, programas e projetos.

O discurso oficial diz que quanto aos objetivos, a PNAS (Ibid.) se realiza de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando à garantia em princípio dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (contudo, entende que existe uma contradição entre a questão da universalização prevista na CF de 1988 e a perspectiva de mínimos sociais da PNAS). Sob essa perspectiva, objetiva: promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais, e assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e garantam a convivência familiar e comunitária.

Na PNAS (BRASIL, 2004/2011) estão presentes a assistência social e as proteções afiançadas que se realizam por meio da proteção social básica, objetivando prevenir situações de riscos por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade socialdecorrente da pobreza, privaçãoe/ou fragilização de vínculos afetivos. Prevê ainda o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização das famílias e de indivíduos, conforme a identificação da situação de vulnerabilidade apresentada. Deveincluir as pessoas com deficiência em serviços a ser organizados em rede, de modo a inseri-las nas diversas ações ofertadas. Os benefícios, tanto de prestação continuada como os eventuais, compõem a proteção social básica, dada a natureza de sua realização.

Os programas e projetos são executados pelas três instâncias de governo e devem ser articulados pelo SUAS. Destaca-se o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF), o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que segundo documento da política nacional de assistência socialdeve aprimorar as questões de acesso à concessão, visando a uma adequada regulação que elimine ou reduza o grau de arbitrariedade e que garanta a universalização.Cabe lembrar que a assistência social é uma política distributiva para quem dela necessitar; nesse sentido, não pode ser considerada universalista.

A PNAS (BRASIL,2004/2011) apresenta os serviços, programas, projetos e benefícios da proteção social: básica, especial de média e alta complexidade. Para tanto, deverão se articular com as demais políticas públicas locais, de forma a garantir a sustentabilidade. Por

meio desses níveis de proteção e serviços é que se criam as bases para a construção da rede socioassistencial na política de assistência social. Essas questões serão retomadas no próximo capítulo.

A partir de 2005 um novo capítulo se inicia na história da política de assistência social, a partir do crescente processo de institucionalização e com a estruturação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O SUAS é um modelo de gestão descentralizado e participativo; constitui a regulação e organização nacional das ações assistenciais, tendo como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos, e o território como base de organização, que passa a ser definido pelas funções que desempenha e pelo número de pessoas que dele necessitam, bem como por sua complexidade.

Esse sistema pressupõe gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), devendo cadauma dessas esferas arcar com clareza sobre suas competências técnico-políticas, sendo importante a participação e a mobilização da sociedade civil, com efetivo papel na sua implantação e implementação. A organização dos gestores,em nível municipal e estadual, com a discussão dostemas relevantes paraa política constitui um espaço de ampliação do debate. As comissões intergestoras tri (nacional) e bipartite (estadual) são espaços de pactuação da gestãocompartilhada e democratizam o Estado, que deve seguir as deliberações dos conselhos de assistência social.

O SUAS/2005 materializa o conteúdo da LOAS, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados, que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social.Segundo Aldaíza Sposati (2004, p.171-179), em documento denominado “Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social – SUAS”:

> Trata das condições para a extensão e universalização da proteção social aos brasileiros através da política de assistência social e para a organização, responsabilidade e funcionamento de seus serviços e benefícios nas três instâncias de gestão governamental (Ibid., 171).

O SUAS define e organiza elementos que possibilitam a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial. São referências para a organização dos serviços

socioassistenciais a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos. Com essa perspectiva se inclui na proteção social a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias, e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos.

Destarte, o processo de gestão do SUAS prevê eixos estruturantes,além da matricialidade sociofamiliar; a descentralização político-administrativa, destacando-se a participação dasociedade civil tanto na execução dos programas como na implementação, formulação e controle das ações em todos os níveis. A primazia da responsabilidade é do Estado, mas a sociedade participa como parceira, no exercício do controle.

Na descentralização político-administrativa o destaque é dado para a formação de redes, que leva à criação de novas bases na relação entre o Estado e a sociedade civil. Ao lado dessa diretriz é salientada a participação popular, que se efetiva nos conselhos, bem como nos fóruns e conferências em nome do controle social. Em complementação, constam ainda nas bases organizacionais do SUAS o finaciamento das ações, a política de recursos humanos e a introdução de novas tecnologias na área de gestão de serviços sociais, incluindo a informação, o monitoramento e a avaliação.

Na proposta do Sistema Único de Assistência Social − SUAS, é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social e especial. Nesse contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como cogestoras da política de assistência social e, por extensão, na efetivação dos direitos sociais[21].

O SUAS, nessa vertente, propõe extrapolar os recortes setoriais em que tradicionalmente se fragmentaram as políticas sociais. Além da intersetorialidade, busca-se a articulação entre Estado e sociedade civil na execução de assistência e na constituição da rede socioassistencial.

O SUAS (BRASIL, 2005a)estabelece que o controle social na política de assistência social ocorre por meio do conselho e do acompanhamento do fundo da assistência social[22]. O

[21] Com essa orientação impõe-se a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como interinstitucional.

[22] Decreto nº7.788, de 15 de agosto de 2012, que regulamenta o Fundo Nacional de Assistência Social, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e dá outras providências.

financiamento da assistência social se realiza com a participação de toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Ocorre também mediante contribuições sociais: do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; a receita ou faturamento; o lucro; do trabalhador e dos demais segurados pela Previdência Social; sobre a receita de concursos ou prognósticos; do importador de bens ou serviços do exterior ou de quem a lei equiparar.

Na conformação do Sistema Único de Assistência Social, entre os espaços de participação privilegiados estão os conselhos, nos quais se efetivará o acompanhamento, a fiscalização, a participação, entre outras competências. Os conselhos são espaços privilegiados, além de outras instâncias que somam força a esse processo, como as conferências, que têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política e verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado. Outros espaços públicos de participação são as ouvidorias, o Ministério Público, a Defensoria Pública, os Fóruns, entre outros.

O SUAS/2005 conceitua que a Rede Socioassistencial é um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial, e ainda por níveis de complexidade.

É nessa perspectiva que se efetiva a interface entre o SUAS, com a rede socioassistencial, e o conselho gestor de políticas. Constitui-se então uma política de proteção social no Brasil de forma integrada, tendo como foco o território em que está situada, com vistas à sustentabilidade e ao compromisso com um novo pacto de democracia e civilidade.

Ao desenvolver este trabalho, considera-se importante rever essas dimensões no tocante à intervenção do Estado no sistema de proteção social. Particularizando a política de assistência, percebe-se que não obstante a institucionalização da política, a sistematização e o avanço na organização das ações, persistem as ações focalistas e emergenciais no atual estágio da proteção social.

4 **A IMPLEMENTAÇÃO E A EXECUÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MACEIÓ (AL)**

Ocapítulo se dedica ao estudo sobre a implementação e execução da política de assistência social em Maceió (AL), apontando as necessidade e demandas para a assistência social. Através do plano municipal foi possível observar a sua operacionalização no município, ganhando relevo a rede socioassistencial: articulação entre o público e o privado. Será trabalhado também aInstitucionalização da assistência social no município

4.1 O cenário de estudo: Maceió − necessidades/demandas para a assistência social

A política de assistência social representa um momento significativo no desenvolvimento desta pesquisa. As inquietações mencionadas na introdução deste estudo paulatinamente vêm sendo respondidas. Mostrou-se que a política social se inscreve num contexto histórico e político que se assenta numa relação de articulação entre o Estado e a sociedade civil, masao particularizar a política de assistência social, observa-se o avanço que essa política pode representar quando assume a rede socioassistencial requerida pelo SUAS.

O objetivo de alcance do estabelecimento da rede socioassistencial e da ação em rede não resulta apenas do estabelecimento de normas, nem da vontade política dos gestores. Importa considerar sua manifestação em nível de realidade e apreender o real reproduzido e interpretado nessa proposta. Para isso, toma-se como referência a implantação e execução da política de assistência social em Maceió (AL), considerando sua relação com a questão social sob a lei geral de acumulação capitalista. O levantamento de hipóteses conduziu a categorias – descentralização, controle social e participação – que estruturam o exercício das ações e implicam potencialmente a efetivação da política de assistência como estratégia de hegemonia.

Como capital do Estado de Alagoas, contextualizar o município de Maceió não se restringe apenas a seu diagnóstico local. Trata-se de uma cidade que se inclui no contexto regional, no qual se afirma com representativa do Estado, sendo capaz de influenciar as decisões que excedem os limites de seu território.

Com uma população de 932.748 habitantes e um IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) de 0,721 em 2010, o município de Maceió obteve em renda 0,739, em longevidade, 0,799, e em educação, 0,635. Maceióvem sofrendo as consequências da crise da economia açucareira, que ecoam no desemprego e na crescente precarização do trabalho, com o agravamento da desigualdade social.

No passado, os setores agropecuários, industriais e deserviços eram predominantes na economia. Atualmente, porém, os setores mais dinâmicos são comércio e serviços, e no setor industrial, o ramo da construção civil.No setor de serviços, destaca-se o turismo, que tem sido apontado como uma das principais fontes de receita do município.

O Censo 2010 registra 45.394 pessoas em situação de extrema pobreza no município, aproximadamente 5% da população, cujo rendimento mensal domiciliar *per capita* é inferior a R$ 70,00. Um dado significativo a esse respeito verifica-se no período de 2005 a 2011, oferecido pelas fontes de receita do Município–oFundo de Participação dos Municípios (FPM) figura como correspondendo a 37% do total referenciado.

O acesso a bens e serviços tem sido objeto de crítica na mídia, associado aos resultados divulgados na área da educação, da saúde, previdência, e também da moradia, Maceió é a quinta cidade mais violenta do mundo, e a primeira do Brasil. De acordo com números do próprio governo estadual, a maioria das vítimas de homicídio em Maceió é de jovens, com idade entre 18 e 29 anos. Quem está na orla marítima não consegue visualizar que todos os dias, na cidade de Maceió, pelo menos cinco jovens morrem.

Mostra esse diagnóstico que a violência se concentra em 15 favelas populosas. Váriassão extremamente insalubres, com vítimas e carrascos igualmente pobres. Aqui, lembram seus moradores, a vida se passava nas ruas antes de o *crack* aparecer, há menos de uma década. As “dívidas do *crack*”, que levam um viciado a perder a vida por menos de três dólares nas mãos de um traficante, são o combustível da violência que transformou Maceió na cidade do Brasil com a maior taxa de homicídios com relação à sua população: 109,9 por 100 mil habitantes em 2010.

Para compreender a realidade do município de Maceió, é essencial entender não só as finanças públicas, mas também o acesso a bens e serviços. No tocante às finanças públicas, as receitas públicas municipais são equivalentes a aproximadamente 10% do PIB da cidade, o que certamente as torna um importante componente do mercado de bens e serviços da capital.

Vale salientar que entre 2005 e 2011, em média, 66% do total das receitas arrecadadas pela prefeitura de Maceió foram constituídas por transferências correntes originadas do governo federal ou do governo estadual, apesar da fiscalização que a prefeitura realizou com cobranças de impostos da população, sobretudo a do imposto predial territorial urbano (IPTU).

Na atual conjuntura, Maceió apresenta um quadro pouco animador no que se refere à efetividade e também à acessibilidade dos serviços, sobretudo aqueles destinados a idosos e portadores de necessidades especiais. A ampliação do atendimento pressupõe maiores investimentos, equipamentos, medicamentos e recursos humanos capacitados. A população demanda a organização de um sistema de saúde que promova a saúde e um envelhecimento saudável, articulada com as políticas públicas preventivas, nas quais se incluem os programas de transferência de renda.

O IPEA (2013) ressalta a necessidade do uso de estratégias para que a capital alagoana insira em sua economia serviços mais produtivos, a exemplo de polo de saúde, polos de incubadoras ligadas a serviços tecnológicos e ao turismo de "alto padrão".

É com essa leitura e compreensão que o diagnóstico do município passa a assumir sua devida importância para a elaboração de propostas na construção de uma nova realidade municipal, tendo como pressuposto o atendimento das necessidades e demandas da população. O município de Maceió possui uma dívida social para com sua população, porque enfrenta o desafio de viver marcado pela beleza natural que é ostentada pelos ricos, ao lado da miséria e das mazelas sociais ainda por equacionar.

4.2 O Plano Municipal da Assistência Social e sua institucionalização em Maceió

O Plano Municipal de Assistência Socialaprovado para exercício nos anos 2010a 2013 foi construídonos anos de 2008 e2009, na gestão do prefeito José Cícero Soares de Almeida, do Partido Progressista (PP), que contava com a coalizão de 15 (quinze) partidos políticos [23].

[23]Partido Comunista do Brasil (PC do B), Partido Social Liberal (PSL), Partido da Mobilização Nacional (PMN), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), Democratas (DEM), Partido Verde (PV), Partido dos Trabalhistas do Brasil (PT do B), Partido da República (PR), Partido Trabalhista Nacional (PTN), Partido Republicano Brasileiro (PRB), Partido Renovador Trabalhista Brasileiro (PRTB), Partido Trabalhista Cristão (PTC), Partido Republicano Progressista (PRP), Partido SocialDemocrata Cristão (PSDC) e Partido Humanista da Solidariedade (PHS).

Os dados da realidade de Maceió trazem o entendimento que Gramsci oferece acerca do partido, pois este é entendido como intelectual orgânico. As aliançaspolíticas iluminam e deixam claro que o partido é o formador de opiniões e que pode dar direção social, apesar de sua heterogeneidade.

No ano de 2009, agestão daSecretaria Municipal de Assistência Social de Maceió (SEMAS)era conduzida por Sandra Arcanjo, que possuía formação técnica,o que viabilizou as contribuições dos outros profissionais da política no plano em estudo. Consta no Plano de Assistência de 2010 a 2013 que agestão deve acompanhar os princípios e diretrizes da PNAS. É importante registrar que o município de Maceió possui um novo Plano para a Política de Assistência Social nos anos de 2014-2017; o atual gestor, Rui Palmeira, é integrante do Partido Social Democrata Brasileiro (PSDB).

Está contido no Plano Municipal de Assistência Social (2010 – 2013)que seuprocesso de formulação foi conduzido de forma participativa e em consonância com o princípio orientador do SUAS. Expressaainda que a participação ocorreu por meio de oficinas fundamentadas na metodologia de planejamento estratégico, com grupos de trabalho para os três eixos estratégicos: gestão e controle social, proteção social básica e proteção social especial, envolvendo diretores, coordenadores dos Centros de Referência de Assistência Social – CRAS e do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS, coordenadores dos demais serviços socioassistenciais, assessoria técnica às instâncias de controle social, trabalhadores e usuários.

O Plano Municipal de Assistência Social de Maceió é essencial para a efetividade do Sistema Único de Assistência Social − SUAS. Posiciona-se como um instrumento de gestão e uma ferramenta de planejamento técnico e financeiro, tendo como parâmetro o diagnóstico social e os desenhos dos serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidade. Traz em sua estrutura o diagnóstico social, visualizado nas análises dos condicionantes de vulnerabilidade social e da população demandatária da Política de Assistência Social, sendo este resultante dosresultados e impactos sobre as situações de vulnerabilidade e risco sociais identificadas nos territórios.

Está explícito no plano quehá um compromisso de introduzir e construir uma política municipal de assistência social norteada pela lógica de gerenciamento e controle das ações no modelo de proteção social trazido pelo SUAS. A partir do diagnóstico socioterritorial emerge uma preocupação em conduzira oferta dos serviços −com foco na matricialidade sociofamiliar – organizados de forma intersetorial e com a participação da população,no intuito de romper

com os modelos anteriores de gestão − assistencialistas e fragmentados.

Os objetivos traçados no plano municipal foram: trabalhar com a população em situação de risco e vulnerabilidade social, optando por linhas de ação que contemplem os serviços socioassistenciais, inserindo como requisito fundamental a qualidade desde a gestão até o controle social, envolvendo a proteção social básica e a proteção social especial ofertadas pela SEMAS[24]. A pesquisa mostra que no plano da assistência social não há uma expressiva preocupação com as demais políticas sociais, exceto quando foram levantados os indicadores de desenvolvimento humano (IDHM) que estão relacionados com outras políticas.

Para a realização dodiagnóstico social desse município foram identificados os problemas da realidade local e posteriormente formuladas metas para o Plano Municipal. O Plano elege como prioridade a*qualificação da exclusão social* nos territórios dos Centros de Referência de Assistência Social existentes no município de Maceió[25]. Para tanto foi necessário utilizar-se dos seguintes meios: a) levantar as condições de serviços de infraestrutura das unidades habitacionais; b) levantar a renda *per capita* familiar e o índice de desemprego por áreas de abrangência, e as demandas para cursos de capacitação e geração de emprego e renda; c) identificar as condições de saúde das famílias das áreas de abrangência dos CRAS; d) identificar os níveis de escolaridade dos componentes familiares; e) identificar a situação de segurança das áreas de abrangência dos CRAS; f) levantar as opções de lazer local e o acesso a outras opções de lazer; g) levantar os níveis de comunicação e transporte utilizados pela comunidade; h) levantar as formações de organização e níveis de participação local; i) identificar a situação da posse da documentação civil dos componentes familiares.

[24] Maisadiante serão apresentados alguns indicadores do município de Maceió que levam a população a viver em situação de vulnerabilidade e risco social. Pensa-seque a vulnerabilidade e o risco social se aplicam àquelas pessoas que estão expostas à exclusão social. Objetivamente,expressam-se nas pessoas que apresentam sinais de desnutrição, condições precárias de moradia e saneamento, não possuem família, não possuem emprego. Esses fatores compõem o risco social. As pessoas que se acham nessas situações não têm voz nem vez. Isso ocorre quando indivíduos são impossibilitados de partilhar dos bens e recursos oferecidos pela sociedade, fazendo com que essas pessoas sejam abandonadas e expulsas dos espaços da sociedade. Portanto, vivem na exclusão.

[25]A qualificação da exclusão consiste na caracterização de um conjunto de situações marcadaspela falta de acesso aos meios de vida, tais como: falta de emprego, de salários, de propriedades, de moradia, de um nível mínimo de consumo; ausência ou dificuldades no acesso a crédito, à terra, à educação, à cidadania, a bense serviços públicos básicos. Alémdisso, um conjunto de questões relacionadas à identidade cultural, gênero, raça e posição na família também são elementos utilizados nas diversas caracterizações de exclusão social, que inclusive levam em conta aspectos relacionados ao uso de drogas e à realização pessoal. Nesse contexto, acha-se a qualificação da exclusão a ser utilizada para conhecer as situações-limites de precariedades dos sujeitos ou até mesmo as formas nas quais se encontram os indivíduos para participar da sociedade − nas formas utilizadas pelos indivíduos para realizarem sua inserção (Mistério do Trabalho e Emprego,2005).

O Plano Municipal tornou-se o documento referência para gestão, avaliação, execução e monitoramento. No entanto, este Plano aponta para o fato de que são inegáveis os avanços registrados a partir do processo de desabilitação e habilitação da assistência social no município para o recebimento dos recursos federais[26].

No ano de 2007 ocorreu a desabilitação da política de assistência social do município de Maceió, fruto devárias denúnciasde desvio de recursos, irregularidade na prestação de contas, má aplicação derecursos, execução de forma equivocada dos programas sociais, manutenção dos baixos índices de desenvolvimento e a rotação dos profissionais contratados através das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs), o que impedia a formação de vínculos com os usuários dessa política. Tais denúncias foramlevadas ao Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, à Procuradoria-Geral do Estado e aos Conselhos de Assistência Social. Assim, coube à CIB acatar a solicitação do MDS e desabilitar o município na gestão dos programas sociais, com exceção do Programa Bolsa Família, do PETI e doBenefício de Prestação Continuada, cujos recursos são transferidos diretamente ao usuário.

Em decorrência da desabilitação, o município caminhou em busca de recuperara gestão dos recursos federais destinados aos programas sociais. Para tanto,registra-se que em um ano e quatro meses passaram pela SEMAS três gestores diferentes, ações foram implementadas, programas ganharam melhor estrutura física e recursos humanos; investiu-se em materiais pedagógicos e equipamentos, buscou-se o fortalecimento da rede social, foi assinado o Termo de Ajuste de Conduta (TAC), o Plano Municipal de Assistência foi aprovado pelo Conselho Municipal de Assistência Social, houve a constituição do Fundo Municipal de Assistência Social, entre outras ações desenvolvidas. Assim, em 2008, aCIB reabilitou o município no tocante à gestão do SUAS, após análise dos três relatórios dos gestores federal,estadual e municipal de Assistência Social, restando poucas pendências relativas ao TAC.

[26] Para a habilitação dequalquer município é necessário o cumprimento de requisitos e instrumentos de comprovação que levem a averiguar se ele cumpriu com as responsabilidades assumidas. Um dos requisitos é passar pela avaliação da Secretaria Estadual de Assistência Social, mas cabe à Comissão Intergestores Bipartite (CIB) pactuar pela habilitação e desabilitação dos municípios.De maneira geral, o processo de desabilitação ocorre quando, no processo de revisão das habilitações,restar constatado o não cumprimento das responsabilidades e requisitos referentes à condição de gestão em que se encontra o município. A desabilitação pode ser total ou de um nível para outro. O que pode ser considerado como descumprimento das responsabilidades é o desvio dos recursos, a incorreta prestação de contas e a não efetivação das ações e dos programas previstos na política.

Segundo análise realizada pelo Plano Municipal de Maceió (2010 – 2013),o maior avanço no processo de reabilitação deu-se comaampliação do quadro funcional efetivo da SEMAS, ainda que permaneçam carências em algumas áreas. Soma-se a isso a reestruturação da SEMAS com um novo organograma e respectivas competências, a realização das pré-conferências nos territórios dos CRAS, a organização do planejamento com a elaboração do Plano Plurianual (PPA) ea Lei Orçamentária Anual(LOA) de acordo com o desenho do SUAS, o acompanhamento e a execução do primeiro Plano Municipal de Assistência Social 2008-2009, a definição dos fluxos de processos e, principalmente, a transparência das contas do Fundo Municipal de Assistência Social.

Está explícita no Plano Municipal a importância das conferências como um espaço democrático para a avaliação da assistência social, a definição de diretrizes para a política e a identificação dos avanços e desafios postos em um determinado espaço temporal. O presente Plano Municipal de Assistência Social contém ainda as metas elencadas na V Conferência Municipal de Assistência Social "Participação e Controle Social no SUAS" de Maceió, que se realizou nos dias 5 e 6 de agosto de 2009, precedida de seis pré-conferências (8 a 16 de julho), realizadas nos territórios de abrangências dos CRAS, que garantiram uma ampla participação dos usuários, trabalhadores do SUAS, associações e entidades beneficentes de assistência social[27].

As metas construídas foram compatibilizadas com as metas contidas no Plano Plurianual do Município (2010-2013) e com as metas do Plano Decenal, definidas na V Conferência Nacional de Assistência Social. Como resultados: os avanços técnicos quando da ação da construção de um novo organograma e suas respectivas competências; a realização das pré-conferências nos territórios dos CRAS; a organização do planejamento com a elaboração do PPA e LOA de acordo com o desenho do SUAS; a produção do acompanhamento e a execução do primeiro Plano Municipal de Assistência Social 2008-2009; a definição dos fluxos de processos e, principalmente, a transparência das contas do Fundo Municipal de Assistência Social. Em consonância com a PNAS/2004, comporta quatro tipos de gestão: dos Municípios, do Distrito Federal, dos Estados e da União. No caso da Gestão Municipal, três níveis são possíveis: inicial, básico e pleno.

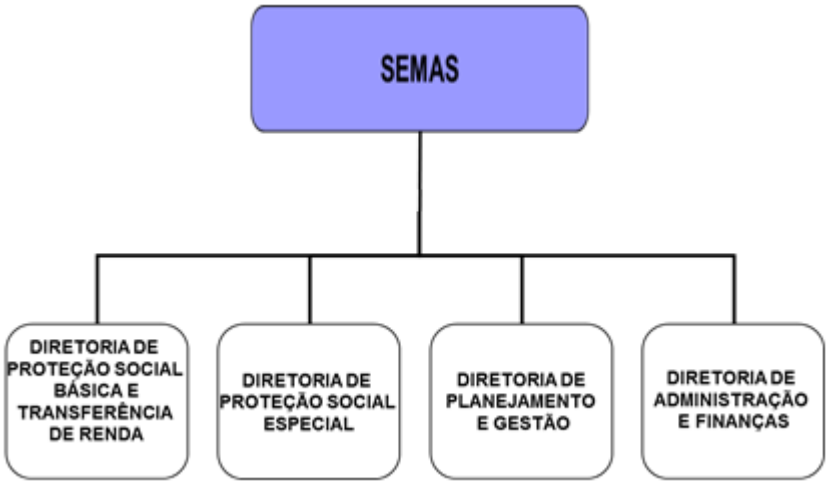
[27]Ocorreramoutras quatro conferências, que tiveram as seguintes temáticas: I-Assistência social como um direito do cidadão e dever do Estado; II - O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social – Construindo a Inclusão – Universalizando Direitos; III- Política de Assistência Social: uma Trajetória de Avanços e Desafios; e a IV - Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania − 10 anos de LOAS. A V Conferência de Assistência Social ganha destaque neste estudo porquefundamenta a construção do plano analisado.

4.2.1 *Institucionalização da assistência social no município*

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Maceió dispõe de uma estrutura organizacional que tem como parâmetro a LeiMunicipal de nº 5.725, de 9 de dezembro de 2008. A SEMAS considera efetivamente que as bases do SUAS para a gestão, o financiamento e o controle social da assistência social recuperam a primazia da responsabilidade do Estado na oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Reitera a concepção de que só o Estado é capaz de garantir os direitos e o acesso universal aos que necessitam da assistência social.

A SEMAS conta com quatro diretorias: Diretoria de Proteção Social Básica e Transferência de Renda;Diretoria de Proteção Social Especial;Diretoria de Planejamento e Gestão; e Diretoria de Administração e Finanças. Destacam-se nesta pesquisa aDiretoria de Proteção Social Básica e Transferência de Renda, que coordena os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Programa BolsaFamília; a Diretoria de Proteção Social Especial, que conta com três coordenações: Coordenação-Geral do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); Coordenação-Geral de Combate ao Trabalho Infantil (PETI) e a Coordenação-Geral de Abordagem, Acolhimento e Abrigos.

FIGURA 1–Organograma Parcial da SEMAS

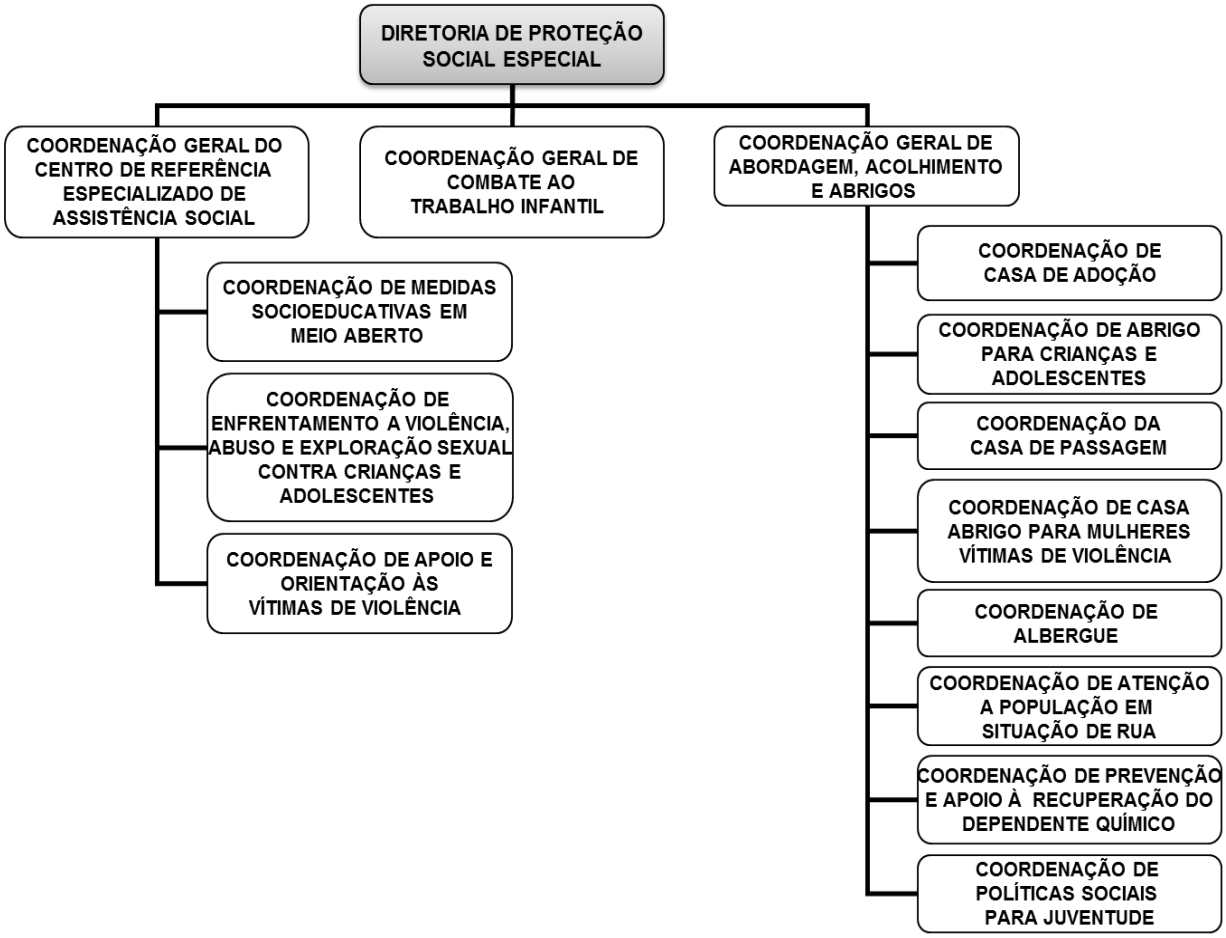


Fonte:SEMAS, 2014.

Para o estudo sobre a rede socioassistencial, interessa ressaltar que a Diretoria de Proteção Social Básica e Transferência de Renda (DPSB)éresponsável por implantar serviços, programas e benefícios de proteção social básica, que têm como objetivo prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários.Cuida, portanto, da administração geral dos CRAS de Maceió. É aDiretoria de Proteção Social Especial (DPSE) que coordena um conjunto de serviços, programas e projetos que têm por objetivo a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa dos direitos, o fortalecimento das potencialidades e a proteção das famílias e indivíduos para o enfrentamento de situações de violação de direitos, assim como o atendimento a indivíduos que necessitam de cuidados especializados em decorrência de deficiência ou processo de envelhecimento.

Na DPSE existem três coordenações que interessam diretamente ao objeto deste estudo, quais sejam: Coordenação-Geral do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), que trabalha com mais três coordenações (Coordenação de Medidas Socioeducativas em Meio Aberto, Coordenação de Enfrentamento àViolência, Abuso e Exploração Sexual Contra Crianças e Adolescentes e Coordenação de Apoio e Orientação às Vítimas de Violência); Coordenação do Trabalho Infantil, que possui dez núcleos de atendimento na cidade, e a Coordenação-Geral de Abordagem, Acolhimento e Abrigos, que contacommais oito Coordenações

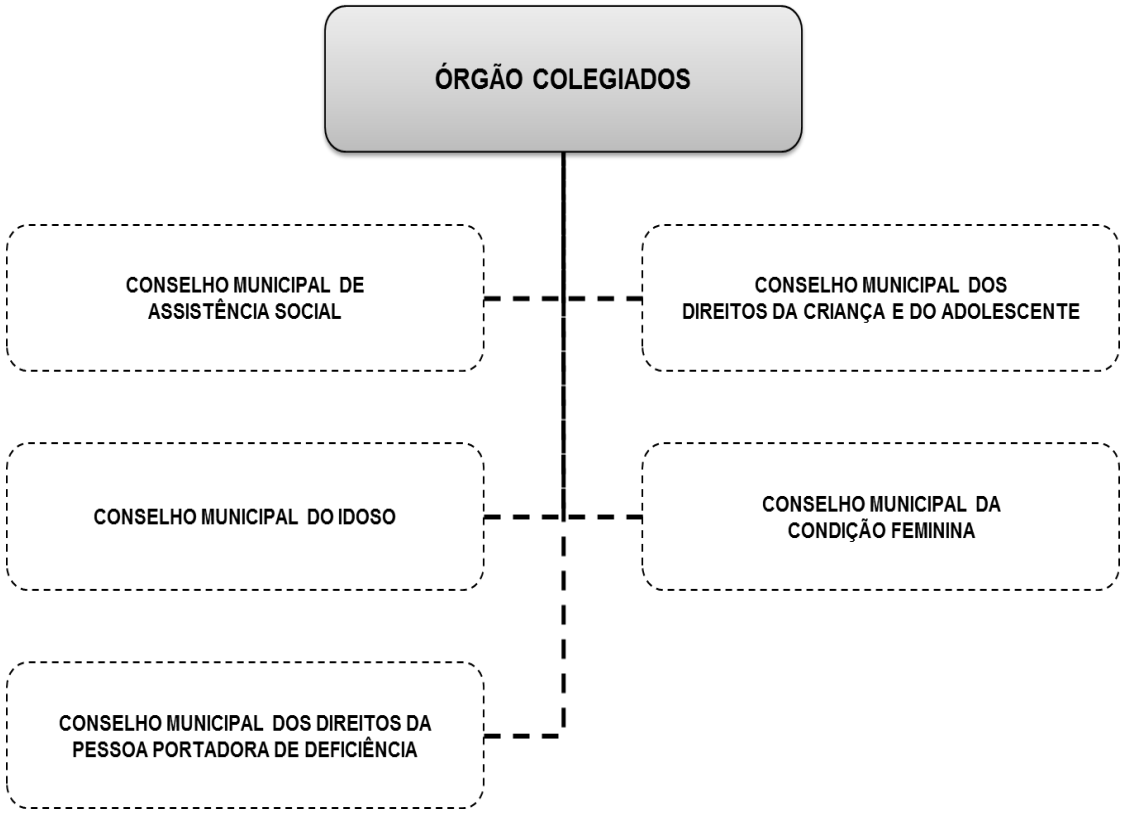
FIGURA 2 - Organograma: diretoria de proteção social especial



Fonte: SEMAS, 2014.

Conforme o organograma existente chama a atenção a Coordenação-Geral de Abordagem, Acolhimento e Abrigos, haja vista que nela reside a relação entre o público e privado (mistas), estabelecendo as parcerias. As oito Coordenações que lhe são vinculadas: Coordenação de Casa de Adoção (pública); Coordenação de Abrigos para Crianças e Adolescentes (público e privado); Coordenação da Casa de Passagem (pública); Coordenação de Casa de Abrigo para Mulheres Vítimas de Violência (público e privado); Coordenação de Albergue (público);Coordenação de Atenção à População em Situação de Rua (público); Coordenação de Prevenção e Apoio à Recuperação do Dependente Químico (privado) e Coordenação de Políticas Sociais para Juventude (público e privado).

FIGURA 3 - Organograma: órgãos colegiados



Fonte:SEMAS, 2014.

Segundo o Regimento Interno do CMAS, quanto à sua natureza e finalidade, de acordo com a Lei Municipal nº4.485, de 26 defevereiro de 1996, é órgão de natureza deliberativa, paritária entre representantes governamentais e dasociedade civil, normativo e fiscalizador da atividade da assistência social, articulador e coordenador da política de desenvolvimento de ações assistenciais no município de caráter permanente, colegiado e decomando único, tendo seu funcionamento regulado porseuregimento interno.

As competências do CMAS são as seguintes:definir as prioridades da Política da Assistência Social;estabelecer as diretrizes a ser observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;aprovar a Política Municipal de Assistência Social;atuar na formulação de estratégias e controle da execução da Política de Assistência Social;propor critérios para programação e execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal deAssistência Social e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos, oferecendo parecer final

naprestação de contas;acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidadespúblicas e privadas no município;definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal; estabelecer critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadasque prestam serviços de assistência social no âmbito municipal;apreciar previamente os contratos e convênios;zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;convocar ordinariamente a cada dois anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seusmembros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação daassistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e desempenho dos programas eprojetosaprovados;estimular e promover debates com as instituições governamentais e não governamentais relacionadascom a assistência social;propor e aprovar as normas de funcionamento das Conferências Municipais de Assistência Social, emconsonância com o regulamento estabelecido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, entre outras.

O texto acima mostrouas finalidades do marco legal em relação às competências do CMAS e quais relaçõespodem ser estabelecidas com a rede socioassistencial. Assim, não é atribuição privativa do CMASa construção e implementação da rede socioassistencial.Quanto à sua composição, organização e funcionamento, o art. 3º do Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) diz que é composto de 18 (dezoito) membros e respectivossuplentes, cujos nomes serão encaminhados ao ExecutivoMunicipal de acordo com os seguintes critérios:9 (nove) representantes do Poder Público, assim especificados:a) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Ação Social;b) 1 (um) representante da Secretaria Municipal do Governo;c) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Cultura; d) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde;e)1 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação;f) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Apoio à Criança e ao Adolescente; g) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Habitação e Saneamento;h) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer;i) 1 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças.Percebe-se uma heterogeneidade na representatividade deste conselho.

Conta-se ainda com 9 (nove) representantes da Sociedade Civil, assim discriminados:a) 3 (três) representantes dos prestadores de serviços da área;b) 3 (três) representantes dos profissionais da área;c) 3 (três) representantes dos usuários. Os representantes da sociedade

civil são escolhidos em fórum próprio e cada titular do Conselho Municipal de Assistência Social temum suplente, oriundo da mesmacategoria representante.

Quanto à organização do CMAS, dispõe de uma Secretária Executiva etem uma equipe técnica e administrativa constituída por servidoresdos quadros do órgão da Administração Pública, para cumprir as funções designadas pelo CMAS.À Secretaria Executiva do ConselhoMunicipal de Assistência Social compete:elaborar as atas de reuniões do CMAS;manter atualizada a documentação do CMAS;expedir correspondência e arquivar documentos;manter os conselheiros informados das reuniões e da pauta a ser discutida, bem como dos demaisassuntos de interesse do CMAS;reparar e controlar a publicação, no Diário Oficial, de todas as decisões proferidas pelo conselho;fornecer suporte técnico e administrativo suplementar ao ConselhoMunicipal de Assistência Social;subsidiar e apoiar, em conformidade com a determinação do Presidente ou Plenário, as entidades municipais e as da sociedade civil; sugerir ao presidente do Conselho propostas para alteração do Regimento;desempenhar outras atribuições que lhe forem conferidas.

No art. 11 do Regimento Interno está posto que a CMAS pode instituir, por prazo determinado, Comissões ouGrupos de Trabalho para análise, elaboração de propostas, pareceres e recomendações que subsidiem asdecisões da Plenária.

Oart. 20 do Regimento Interno trata das atribuições do presidente do CMAS, que são: presidir as reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselho; representar o Conselho em juízo ou fora dele;tomar parte das discussões e exercer o direito de voto como conselheiro, e em caso de necessidade,desempatar após a segunda discussão e terceira votação[28]; autorizar faltas, impedimentos, afastamentos e licenças dos demais conselheiros e delegar competências, desde que previamente submetidas à aprovação da Plenária.

Constata-se, através dos dados acima expostos, que o controle social está sendo utilizado pela SEMAS no campo administrativo, uma vez nas reuniões do conselho enquanto pesquisadora o debate ocorria em função deuma forte preocupação dos coordenadores para com a questão administrativa. Compreende-se que o debate almejado sobre o controle social presente no processo democrático é aquele exercido pelos fóruns, conferências , conselhos, sociedade civil, entre outras instânciano sentido da participação, da autonomia dos sujeitos na construção de sua própria história.

[28] Conhecido como o voto de Minerva.

Apesar de o Conselho se localizar no nível do executivo, ele não executa.Assim,as funções de decisões e execução das políticas estão claramente separadas. Segundo Dagnino (2002, p. 282), existe uma resistência dos executivos em compartilhar o seu poder,que não é mais exclusivo, sobre as decisões referentes às políticas públicas.

O Plano Municipal de Assistência Social (2010-2013) tem como instrumento de orientação a sua consonância ao Plano Diretor[29]. O município de Maceió está dividido em oito regiões administrativas, compreendendo cinquenta bairros.

A Secretaria Municipal de Assistência Social de Maceió – SEMAS elaborou e executou seu Plano Municipal (2010-2013) com base em dados referenciados pela PNAS/2004 - 2011, quais sejam: os dados referentes à demografia, rendimentos e economia, educação e saúde no município, anteriormente expostos. Desse modo, o Plano Municipal de Maceió segue as diretrizes da Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004), assume a centralidade sociofamiliar no âmbito de suas açõesereconhece as dinâmicas demográfica e socioeconômica associadas aos processos de exclusão/inclusão social, bem como a vulnerabilidade aos riscos pessoais e sociais em curso no Brasil, em seus diferentes territórios.

Acatando as determinações da PNAS/2004 (Ibid.), constatou-se que a maior parte da população de Maceió que apresenta alto índice de violência, pobreza e baixo rendimento salarial se concentra nas regiões periféricas do município: nas regiões administrativas VI (bairros do Jacintinho, Benedito Bentes) e VII (Cidade Universitária e Tabuleiro dos Martins). ARA VI concentra os bairros que possuem menor renda familiar ou que recebem abaixo de R$ 400 (quatrocentos reais). A análise do Plano aponta para a ineficiência das políticas de segurança pública, de assistência social e de emprego e renda no município de Maceió.

Realizando leituras e estudos acerca do Plano Municipal de Assistência Social, percebeu-se que a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS) passou a elaborar seu planejamento e construiu seus planos, programas e projetos atentando para o que recomendam as entidades inscritas. O CMAS tem o papel de aprovar, fiscalizar e acompanhar o

[29]O município de Maceió tem como referência o Plano Diretor Municipal (PDM) criado pela Lei Municipal nº 5486, de 30/12/2005. O Plano Diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano e ambiental de Maceió, aplicável a todo o território municipal e referência obrigatória para os agentes públicos e privados que atuam no Município. A base do PDM reside em: inclusão social mediante ampliação da oferta de terra urbana, moradia digna, saneamento básico, infraestrutura urbana, transporte coletivo, serviços públicos, trabalho, renda, cultura e lazer para a população de Maceió; prevalência do interesse coletivo sobre o individual; proteção ao meio ambiente; gestão integrada e compartilhada do desenvolvimento de Maceió.

desenvolvimento das ações desenvolvidas pelas entidades, além da criação da Coordenação de Assessoria, Monitoramento e Avaliação dos Serviços Socioassistenciais(CAMASSEI). Essa é uma coordenação que cuida dos serviços conhecidos como de execução indireta, vinculada àCoordenação-Geral de Monitoramento e Avaliação, que por sua vez está atrelada à Diretoria de Planejamento e Gestão.

O Plano Municipal da Política de Assistência Social de Maceió (2010-2013) optou pela utilização de indicadores que de certa forma são referenciados pela PNAS/SUAS. O referido plano remete às situações ligadas ao trabalho e renda, à habitação e saneamento, à saúde, educação e segurança pública, pois são esses os indicadores considerados como condicionantes de vulnerabilidade social da população maceioense. O entendimento é que certamente a vulnerabilidade social reflete oué consequência das condições de emprego e renda, dos níveis de educação, das condições das políticas de habitação e saneamento, bem como as políticas de saúde pública. Não se deve limitar esse conceito apenas à privação de renda. De acordo com o dicionário de termos técnicos da assistência social (2007), compreende-se por vulnerabilidade social a inacessibilidade à "estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade".

No Plano Municipal de Assistência Social do município de Maceió, são usuários da assistência social:

> Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidades e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social. (PNAS/2011, p. 27).

A pesquisa empírica e a análise realizada neste estudo apontam para várias informações acerca do contexto em que se situam os condicionantes de vulnerabilidade social de Maceió. Assim, é possível mostrar que no citado plano (PMAS – 2010-2013, p. 28) há o estabelecimento de um recorte específico da população em situação de vulnerabilidade social. Ou seja, o PMAS teve como base para sua construção os dados do GEOSUAS e do Cadastro

Único para Programas Sociais – CADÚNICO[30], tendo como referência julho de 2009. No período analisado, o total de famílias cadastradas foi de 106.753, sendo 364.310 indivíduos, equivalente a 38,7% da população maceioense (GEOSUAS; 2006).

Com base nessa compreensão do plano, a população-alvo é identificada a partir desse indicador. A vulnerabilidade social de Maceió se configura nos seguintes dados do CadÚnico (2009): 61,5% dos chefes de família encontram-se na faixa etária de 21 a 40 anos, ou seja, na população economicamente ativa. Compara-se essa informação com a inserção no mercado de trabalho, que aponta 41,2% de trabalhadores autônomos sem previdência social – vivem no mercado informal −, seguidospor 32,6% de chefes de família que não trabalham. A baixa escolaridade é exposta como um fator que influi na inclusão no mercado de trabalho, pois 52,3% destes não concluíram o ensino fundamental e 14,6% são analfabetos−a escolaridade é baixa e o índice de analfabetismo é grande. Em relação à renda familiar, 68% sobrevivem com renda inferior a ½ salário mínimo; 28,9% com renda inferior a ¼ do salário mínimo; e 11,8% com renda situada entre ½ e um salário mínimo.Assim, afamília maceioense, em sua maioria, apresenta-se numa situação de pobreza e/ou extrema pobreza. Esse é o retrato da população destinatária da assistência social no município.

Em 2005, a Norma Operacional Básica − NOB/SUAS (BRASIL, 2005a) elencou as variáveis que determinam a população vulnerável como o conjunto de pessoas residentes que apresentem pelo menos uma das características relacionadas a seguir: famílias com serviços de infraestrutura inadequados; famílias com renda familiar *per capita* inferior a ¼ do salário mínimo; famílias com renda familiar *per capita* inferior a ½ do salário mínimo; família na qual há um chefe de família mulher, sem cônjuge; entre outras. A vulnerabilidade social de Maceió se configura nos dados acima expostos peloCadÚnico; o conceito de vulnerabilidade social, segundo Palma e Mattos (2003),servepara a explicação de certos processos de exclusão, discriminação ou enfraquecimento dos grupos sociais e sua capacidade de reação.

Uma vez que o Plano Municipal de Assistência Social trabalha também como prioridade as situações de risco social, é importante estar atento para o conceito de risco que é utilizado em diversas áreas do conhecimento e tem aplicação distinta no âmbito de diversas políticas públicas, tais como saúde, meioambiente, segurança etc. Segundo Otávio Brandão, do MDS/2005 (BRASIL. 2005b), via de regra, a operacionalização do conceito visa a

[30] O CadÚnico é um instrumento que permite a identificação e a caracterização socioeconômica de famílias de baixa renda. A inscrição neste cadastro possibilita à família participar de programas sociais, dentre eles, o Programa Bolsa Família − PBF.

identificar a probabilidade ou a iminência de um evento acontecer e, consequentemente, está articulado à disposição ou capacidade de antecipar-se para preveni-lo, ou de organizar-se para minorar seus efeitos, quando não é possível evitar sua ocorrência. Assim, a aplicação do conceito de risco está necessariamente associada à predefinição de um evento ou de certo conjunto de eventos, tendo em vista a peculiaridade da área.

Para a assistência social, portanto, a operacionalização do conceito de risco exige a definição do conjunto de eventos em relação aos quais lhe compete diretamente desenvolver esforços de prevenção ou de enfrentamento para a redução de seus agravos. Em relação a tais eventos, é necessário desenvolver estudos que permitam algum tipo de mensuração da sua probabilidade de ocorrência ou de identificação de sua iminência, além de realizar o monitoramento de suas incidências.

Na vigilância socioassistencial é relevante deter informações sobre os riscos sociais, inclusive os socioambientais, visto que tendenciam a situação de vulnerabilidade que desencadeiam necessidades/demandas para a assistência social, ainda que o enfrentamento de seus efeitos não esteja na competência desta política. Aqui cabe trazer os exemplos do risco (e da incidência) do desemprego e as questões de segurança pública, desabamentos e enchentes. Porque não é uma questão de atendimento por área/políticas, já que quando não são acessados os direitos dessas políticas pela população, são sempre esses os sujeitos que recorrem à política de assistência social.

O marco legal diz que na assistência social a vigilância visa analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias, e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimização e danos. Ou seja, a vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social que identificam e previnem as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território.

Cabe registrar que para a viabilização do trabalho em rede é fundamental o funcionamento da vigilância socioassistencial, visto que é através desta que se pode realizar o diagnóstico. Contraditoriamente,foi visto que na experiência de Maceió é precisoimplementar a vigilância socioassistencial.

Segundo o MDS (BRASIL, 2005b), a vigilância socioassistencial possui, necessariamente, o compromisso com a instituição e a consolidação de um modelo de atenção que, partindo do reconhecimento e da identificação das necessidades da população, aja proativamente para assegurar a oferta e efetivar o acesso das famílias e indivíduos aos serviços socioassistenciais. E tal modelo implica, não apenas, o planejamento da oferta com base no diagnóstico da demanda, mas também a instituição da busca ativa como método

estratégico de efetivação do acesso, potencializando o caráter preventivo das ações, ou, no mínimo, evitando o agravamento dos danos.

Do ponto de vista teórico do planejamento, sabe-se que a formulação de qualquer plano requer a existência de um diagnóstico social. Nesta perspectiva, a construção do plano da SEMAS (2010-2013) teve como referência o diagnóstico dos resultados da pesquisa de mapeamento e qualificação da Exclusão Social nos Territórios dos Centros de Referência da Assistência Social de Maceió, realizado pela SEMAS e pelo Núcleo Temático de Assistência Social (NUTAS) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL), de 2009 a 2010 e dados do IPEA e IBGE. Jáa construção do plano da SEMAS (2014-2017) teve como referência o diagnóstico de 2013 do IPEA/ UFAL, intitulado "Economia de Maceió – diagnósticos e propostas para a construção de uma nova realidade".

O plano de 2010-2013 utilizou o resultado dos dados da pesquisa para o diagnóstico, em Maceió as famílias chefiadas por mulheres chegam a 66,1% e declararam que não contam com um cônjuge para dividir as responsabilidades de manutenção e cuidado da família; já 33,9% chefiam a família, mas vivem com o cônjuge. Constata-se ainda que 77,5% delas têm filhos menores de 15 anos. Assim, visualiza-se a variável da NOB-SUAS com forte presença em Maceió.

Conforme os dados do CadÚnico, 61,5% dos chefes de família encontram-se na faixa etária de 21 a 40 anos, portanto em idade produtiva. Outra informação importante volta-se à inserção no mercado de trabalho: 41,2% referem-se a trabalhador autônomo sem previdência social; 32,6% referem-se a chefes de família que não trabalham. A baixa escolaridade é um fator que influi no mercado de trabalho. Constata-se que 52,3% não concluíram o ensino fundamental e 14,6% são analfabetos, ou seja, a escolaridade é baixa e o índice de analfabetismo é grande.

O Plano Municipal de Assistência Social (2010-2013) informa que em relação à renda familiar, 68% sobrevivem com renda inferior a ½ salário mínimo; 28,9% com renda inferior a ¼ do salário mínimo; e 11,8% com renda entre ½ e um salário mínimo. Portanto, a família maceioense, em sua maioria, apresenta-se numa situação de pobreza e/ou de extrema pobreza.

O município de Maceió apresenta uma importante informação: as mulheres chefes de família com ou sem filhos, além de seu papel estruturante no âmbito familiar – suaresponsabilidade como dona de casa e/ou mãe − têm entrada crescente no mercado de trabalho informal. Esse é um dado que coloca demanda para estudos, pesquisas e intervenções na questão de gênero. Segundo os dados coletados, as maiores taxas de participação no mercado de trabalho são dessas mulheres, isso independentemente do número e da idade dos

filhos. Tal característica expressa, principalmente, a necessidade de sustento familiar, que muitas vezes é exclusivamentede responsabilidade delas. Nesse sentido, caso se considerem as famílias com filhosde zero a seisanos de idade, é necessária a oferta de vagas em creches e pré-escolas (educação infantil) a fim de fornecer alternativas adequadas ao cuidado dessas crianças, garantindo-lhes o direitoà educação.

Diante do contexto apresentado, o estudo aponta que apesar de a política de assistência social não se propor à universalidade, poisse trata de uma política redistributiva, convém pensar em políticas sociais para atender à demanda da realidade maceioense. Conforme Oliveira (2007a, p.2-8):

> [...] política social que, orientando-se por padrões deuniversalidadee justiça e não de focalização, devolva a dignidade, a autonomia, a liberdade a todas as pessoas que se encontram em situações de exclusão e abra possibilidades para que adquiram condições de existir enquanto cidadãs (os).

Desse modo, a assistência social se propõe a ser uma política social que reforça a ótica da incorporação de uma cultura de direitos pela sociedade civil. Esses são passos importantes para a efetivação da assistência social como política social que deve ter a primazia do Estado na sua administração.

Este estudo tratou de pontuar as reformulações e adequações da configuração da gestão da política municipal. Ao fazer as análises, a pesquisa permitiu a percepção de que oconteúdo do texto desenvolvido no plano de assistência social está pautado pelo diagnóstico social do município. A vulnerabilidade, a exclusão e o risco social são definidores da população-alvo na PNAS. Na verdade, esses conceitos utilizados pela Política Nacional de Assistência Social não passam das velhas manifestações da questão social, que se apresentam como “novas”, mas tão só se reconfiguram, guardando ranços do passado conservador.

Aponta-se neste estudo que a gestão da política de assistência social necessitaseguir a hierarquização prevista noSUAS, conforme estabelecido entre os entes federativos. As entidades públicas e privadas de assistência social devem integrar a rede socioassistencial,como um mecanismo que pode contribuir para a efetivação da assistência como direito.

O item que segue apresenta a caracterização da rede socioassistencial quanto aos objetivos, à natureza e à distribuição dos serviços, visando traçar caminhos para o alcance do objeto de estudo: o trabalho em rede.

4.3 A rede socioassistencial: articulação entre o público e o privado

A NOB/SUAS (BRASIL, 2005b) define a rede socioassistencial como um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos. Isso supõe a articulação entre todas as unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial, e ainda por níveis de complexidade. Um dos princípios organizativos do SUAS consiste na regulamentação das atividades públicas e privadas de assistência social, exercendo fiscalização e controle na adequação e qualidade das ações e das autorizações de funcionamento de organizações e serviços socioassistenciais.

De acordo com a NOB-SUAS (Ibid.),

> [...] a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social. (p.47).

A NOB-SUAS (Ibid.) recomenda que a rede socioassistencial deverá se organizar de forma a apresentar caráter público de corresponsabilidade e complementaridade entre as ações governamentais e nãogovernamentais de assistência social, evitando paralelismo, fragmentação e dispersão de recursos. Assim como o caráter contínuo e sistemático, planejado com recursos garantidos em orçamento público, bem como com recursos próprios da redenãogovernamental.

A pesquisa, através dos relatórios e planos das entidades privadas, mostrou que independentemente do recebimento de recursos públicos, as entidades e organizações de assistência social devem estar inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social,

estando atentas ao âmbito de atuação, para que possam funcionar de forma regular, em consonância com os termos do artigo 9º da LOAS

A nova Norma Operacional do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS 2012), publicada, dia 3 de janeiro de 2013, em sua nova versão representa um marco fundamental na estruturação do Suas, imprimindo um salto qualitativo na sua gestão e na oferta de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base a participação e o controle social.

Observa-se que a NOB 2012 alavanca a necessidade da intersetorialidade, pois o município tem a responsabilidade com a vigilância socioassistencial no que concerne a elaboração e atualização, em conjunto com as áreas de proteção social básica e especial, os diagnósticos circunscritos aos territórios de abrangência dos CRAS e CREAS entre outras. A vigilância por sua vez deve ter conexão também a gestão da informação,que implica diretamente na Rede SUAS. E à gestão da informação do SUAS no âmbito dos Municípios deveproduzir informações que subsidiem o monitoramento e a avaliação da rede socioassistencial e da qualidade dos serviços e benefícios prestados aos usuários. Desta forma, é perceptível que existe um entrelaçamento dessas instituições e sistemas para que seja possível alavancar a rede socioassistencial. Portanto, as recomendações da NOB 2012, é propositiva no alcance do trabalho em rede.

No curso deste estudo sobre a SEMAS em Maceió (2010-2014), verificou-se que a rede socioassistencial local é constituída por 231 entidades públicas e privadas. Foi observado que no município há trintaentidades oficiais e 181 privadas com inscrição no CMAS. No entanto, o CMAS ofereceu amostra de cinquenta entidades privadas que atendiam às exigências do CMAS; as demais estão em processo de ajustes para o deferimento do CMAS.O Conselho Municipal de Assistência Social de Maceió (CMAS) dispôs para este estudo apenas cinquenta documentos, entre planos e relatórios de entidades inscritas, os quais informaram como trabalham com datas que atendem ao período do plano. As demais instituições não foram disponibilizadas, sob a justificativa de ainda não estarem de posse dos planos, devido à irregularidade nos documentos que são exigidos pela Resolução nº 16 do CNAS/2010.

Segundo a Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, em seu art.3º, consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou

cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos.

Conforme o art. 18 da Lei 12.435, de 2011, são consideradas entidades de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal. Entidades de assessoramentosão aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social. Já as entidades de defesa e garantia de direitos se voltam prioritariamente à defesa e efetivação de direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social.

> A rede socioassistencial é um conjunto integrado de iniciativas públicas e privadas da sociedade, que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, o que supõe a articulação entre todas estas unidades de provisão de proteção social, sob a hierarquia de básica e especial, e ainda por níveis de complexidade. (Lei 12.434/2011).

A Lei 12.345/11 revisaa LOAS/93 no seuart. 3º, alterando-o e passando a compreender como entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento, assessoramentoou que atuam na defesa e garantia de direitos dos beneficiários da política de assistência social (BRASIL, 2011).

Dessa forma, gerou-se uma legislação sobre asentidades nãogovernamentais, com o objetivo de regulamentar suas ações, formalizar a parceria com o Estado, quando for o caso, e definir seu campo de atuação. Tais medidas se fazem necessárias para que as entidades e os serviços prestados sejam oferecidos dentro da lógica da política social pública à qual está referenciada, o SUAS.

A adequação de normas e critérios para as entidades socioassistenciais e a vinculação ao SUAS possibilitam o controle no cadastramento das entidades e os serviços que prestam aos usuários da política de assistência social, o que permite um mapeamento adequado da rede euma maior transparência na vigilância socioassistencial, quando existe − o que não é o caso

de Maceió. Uma parceria valiosa para o Estado deve conter critérios rígidos para que os serviços prestados sejam condizentes com o que é estipulado no SUAS.

Para integrar a rede socioassistencial, a Resolução do CNAS de 14 de maio de 2014 diz que são condições para inscrição das entidades no CMAS: ser pessoa jurídica de direito privado, devidamente constituída; aplicar suas rendas, seus recursos e eventual resultado integralmente no território nacional e na manutenção e no desenvolvimento de seus objetivos institucionais. Além disso, elaborar plano de ação anual contendo: a) finalidades estatutárias; b) objetivos; c) origem dos recursos; d) infraestrutura. É exigida ainda, a identificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, informando respectivamente: público-alvo; capacidade de atendimento; recursos financeiros a serem utilizados; recursos humanos envolvidos; e abrangência territorial.

Outra exigência é demonstração da forma como a entidade ou organização de assistência social fomentará, incentivará e qualificará a participação dos usuários e/ou estratégias que serão utilizadas em todas as etapas do seu plano (elaboração, execução, monitoramento e avaliação). As mesmas exigências e observações cabem nos relatórios de atividades.

Como condição fundamental para seufuncionamento, de acordo com a resolução vigente, compete aos Conselhos de assistência social a fiscalização das entidades ou organizações de assistência social. O documento entende por fiscalização aquela aplicada às entidades ou organizações de assistência social e ao conjunto das ofertas dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritos.

As entidades inscritas geralmente dizemnão ter a finalidade de lucro, mas possuem patrimônio social que se forma atravésda geração de receitas; estase realiza mediante contribuições sociais, doações e legados, subvenções e taxas de serviços.

O CNAS é o órgão federal que emite o certificado de entidades de fins filantrópicos. A partir dessa certificação as entidades ficam isentas do recolhimento de alguns encargos sociais. Um deles é o não recolhimento da parte relativa às empresas ao INSS. Esta certificação também auxilia na abertura de convênios com órgãos municipais, estaduais e federais. O CMAS de Maceió, na parte dos encargos financeiros, isenta as entidades do IPTU e das taxas de importação. Além disso, a inscrição no CMAS é condição exigida por outras instituições para beneficiar as entidades, a exemplo do SESC como Programa Mesa Brasil na doação de alimento e da SEAGRI na distribuição do leite.

Com as reformas da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aliada à Norma Operacional Básica (NOB) e ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), consolida-se a

definição da ação em rede. A proteção social garantida por este sistema passou a ser organizada em dois níveis: o básico e o especial. Em cada um desses níveis deve ser criada uma rede, articulando as unidades públicas e as organizações da sociedade civil.

Cabe salientar que as entidades registradas como de assessoria de fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários em Maceió são apenas duas, e de defesa de direitos, apenastrês. Isso evidencia uma baixa adesão ao que propõe a Resolução do CNAS de 14 de maio de 2014, merecendo uma atenção a esse aspecto no sentido de estimular o aumento delas para qualificar os serviços ea garantia dos direitos, visando à promoção da cidadania e ao enfrentamento das desigualdades sociais.

A realidade brasileira mostra que existem famílias com as mais diversas situações socioeconômicas que induzem à violação dos direitos; além disso, agregam-se a essa situação outros fenômenos, como, por exemplo, pessoas em situação de rua, migrantes, idosos abandonados etc. Sua situação se agravajustamente nas parcelas da população onde há maiores índices de desemprego e baixa renda dos adultos. Essa realidade mostrada se agudiza na capital alagoana, conforme o presente estudo vem apontando.

Conforme visto no capítulo anterior, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009) estabelece que a proteção social básica é composta dos serviços de: a) Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF); b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; c) Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas. Porém, quando se estabelece uma relação de análise com a PNAS/2004, esta inclui, além desses serviços, osserviços de benefícios eventuais;Programa BolsaFamília (PBF) e Benefício do Cartão de Passageiro Especial. O Plano Municipal de Assistência Social de Maceió (2010-2013), para sua formulação, utilizou-se dos dois documentos(Tipificação e PNAS).

A PNAS/2004 diz ainda que os CRAS são executores, organizadores e coordenadores da rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social, portanto, ocupam na proteção social básica um papel central. Háde se observar que o Plano Municipal de Assistência Social de Maceió já aponta para a proteção intersetorial, exclusivamenteno PAIF e nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos (as). Neste estudo já se discutiu que a complexidade da realidade social tem exigido dos diversos atores sociais a busca de conceitos que possibilitem analisar as mudanças e intervir nessa realidade. Ao abordar os sistemas de proteção social no capítulo passado,observa-se que a rede socioassistencialéum meio de articular diversos atores sociais para criar conhecimentos e intervir, e que a discussão da intersetorialidade nesse âmbito se coloca como um processo de

integração de saberes e experiências. Cabe situar o SUAS como resultado de saberes que o informam sem se circunscrever a setores específicos, pois se constrói socialmente para garantir direitos (BRASIL, 2004).

Na proteção social especial de média complexidade, há predominância na execução dos serviços socioassistenciais pela rede pública; por exemplo, a presença de dez núcleos do PETI na assistência a crianças e adolescentes afastadas do trabalho precoce. Quanto aos atendimentos das instituições de caráter público, verificou-se que são sempre em número inferior ao pactuado.

A presente pesquisa encontrou inúmeras dificuldades do CMAS para fornecer os relatórios de outras diretorias e coordenações da SEMAS. Esses relatórios, por sua própria natureza, devem conter informações mais detalhadas sobre os serviços, o que facilita elucidação do objeto em estudo. O CMAS conseguiu o plano elaborado pelas diretorias da SEMAS para o quadriênio de 2014-2017, posteriormente publicado na internet.

Através do Plano Municipal de 2014-2017 podem-se analisar fragmentos dos textosextraídos do Relatório de Monitoramento e Avaliação do Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), do Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS), realizado pela Coordenaçãode Monitoramento, Avaliação e Serviços de Execução Direta (CAMASSED) da SEMAS/2013.

Consta nos fragmentos dos textos que o PAEFI éum dos cinco serviços da Proteção Social de Média Complexidade; de acordo com a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009), é voltado ao apoio, orientação e acompanhamento a famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos. Todavia, também está presente no texto que aexecução do PAEFI é obrigatória na rede CREAS. Essa passagem do relatório aponta para o entendimento de que há uma compreensão de que existem várias redes na política de assistência social em Maceió, havendo, portanto, um equívoco na compreensão do que é a rede socioassistencial.

O relatório elaborado pela CAMASSED/SEMAS em 2013 explicita que há divergência na forma de notificar e sistematizaros atendimentos realizados nos CREAS, apontando inclusive para a necessidade de realização de nivelamento referencial, capacitação e padronização das atividades e definição de fluxos. Registra-se ainda aumento na demanda por esse serviço em 2013, visto que nos anos anteriores foram atendidos 542 usuários(as), mas em 2013 surgiram 175 novos casos.Aponta o relatório, quando são

considerados os números de novos acompanhamentos noano de 2013 e comparados aos registros por caracterização do público, que dos 175 novos casos, 32,7% envolvem beneficiários do PBF e 13,2%, beneficiários do BPC. Entreos casos atendidos e acompanhados nos CREAS, em 2013, a maior incidência de violência ou violação de direitos deu-se entre crianças e adolescentes: 47,2% dos casos[31].

Quanto àproteção social especial de média complexidade,no tocante às organizações, observa-se queas não governamentais só se fazem presentes na assistência aos deficientes, aos idosos (as) e suas famílias. O estudo mostra que há um repasse dos serviços de proteção social especial de alta complexidade que garantem proteção integral (moradia),alimentação, higienização e trabalho protegidopara famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça,necessitando ser retirados de seu núcleo familiar, e/oucomunitário, para as organizações não governamentais. A respeito dessa questão, percebe-se um envolvimento menor das instituições públicas estatais e um maior envolvimento da sociedade civil nesses serviços.

Essa constatação se deve em parte ao processo de desabilitação do município de Maceió em 2007;como visto neste estudo, quando o município resgatou sua habilitação, isso se deu no nível de gestão básica; portanto, a desabilitação provocou um retrocesso na política de assistência social quando interrompeu o avanço do seu curso normal, que deveria atingir o nível de gestão plena. Esse dado leva a identificar que existem demandas reprimidas nento de população em situação de rua. Cabe salientar ainda que para a prestação desses serviços, devido ao seu grau de complexidade,se faz necessário o uso de instrumentos que levem ao controle social e à efetividade do trabalho em rede.

Ao se fazer uma análise dos documentos chamados de primeira mão (primários) é que foi possível perceber como se organiza a rede socioassistencial nos níveis de proteção e quanto à natureza dos serviços oferecidos pelas entidades prestadoras de serviços complementares, inscritas no CMAS. O estudo chama atenção para o fato de que existem dezoito entidades prestando serviços de proteção social básica, com foco nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos nas mais diversas faixas etárias. Além disso, nos planos há uma ausência da identificação da área de atuação, dificultando o controle das políticas atuantes nesse nível de proteção, bem como saber se há uma articulação ou a

[31] Cf. Plano Municipal de Assistência Social de Maceió (2014-2017).

presença da intersetorialidade nessa prestação de serviços, visto ser fundamental para a constituição do trabalho em rede.

A análise possibilitou perceber que apenas cinco entidades informam a área em que atuam na proteção social básica, destacando o atendimento nas áreas de saúde, geração de renda e educação. Conforme visto, o município possui déficits nessas políticas, o que provoca a situação de vulnerabilidade e risco, alvo da política de assistência social. Na PSB também é perceptível uma iniciativa de inclusão de pessoas com necessidade especiais na sociedade, e para concretização desse serviço é utilizado o trabalho articulado entre saúde, educação e assistência social.

Conforme a análise, os serviços das entidades inscritas no CMAS na média complexidade vêm oferecendo atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, porém seus vínculos familiares e comunitários não foram rompidos. Neste sentido, cabe enfatizar que os trabalhos desenvolvidos requerem maior estruturação técnico-operacional, uma atenção mais individualizada e um acompanhamento sistemático e monitorado; esta é a situação para quem vivencia medidas socioeducativas em meio aberto àPrestação de Serviços à Comunidade(PSC) e Liberdade Assistida (LA), e que devem também se integrar ao mercado de trabalho.Requer para esse serviço a observânciada responsabilização em face do ato infracional praticado, cujos direitos e obrigações devem ser assegurados de acordo com as legislações e normativas específicas ao cumprimento da medida.

Segundo os relatórios dacoordenação-geral dos CREAS, que se ocupam com essas demandas na SEMAS e que serviram de fundamento à elaboração do PMAS (2014-2017), essesserviços devem contribuir para o acesso a direitos e para a ressignificação de valores na vida pessoal e social dos adolescentes e jovens. Para tanto, exige-se a elaboração do Plano Individual de Atendimento(PIA), com a participação do adolescente e da família; este Plano deve conter os objetivos e metas a serem alcançados durante o cumprimento da medida, perspectivas de vida futura, entre outros aspectos a serem acrescidos, de acordo com as necessidades e interesses do (a) adolescente. Ainda de acordo com o Relatório Mensal de Atendimento dos CREAS 2013, no que tangeao Serviço de Proteção Social aos Adolescentes em Cumprimento de Medidas Socioeducativas (MSE), Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), foram inseridos em 2013 no serviço mais 163 novos casos.

Outra situação presente nas análises das entidadesnão governamentais foi o serviço de habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência, pois na análise dos dados verifica-se que há o envolvimento de outras áreas na prestação desse serviço pelas entidades.

Apesar da presença da filantropia, nota-se que nos serviços acima expostos as entidades se envolvem mais com as requisições da PNAS; isso pode ocorrer em função da previsão do acompanhamento em estreita relação com o Sistema de Garantia de Direitos, com o Poder Judiciário, o Ministério Público e outros Órgãos e Ações do Executivo.

A análise da pesquisa apontou que existem em Maceió cinco entidades privadas que oferecem o provimento do acesso a serviços de apoio e sobrevivência e a inclusão da população em seus atendimentos; todas afirmam garantir a defesa de direitos. Porém, nos estudos realizados, percebeu-se uma contradição, haja vista que nos objetivos de seus planos e nos resultados alcançados que constam nos relatórios, revela-se em seu conteúdo a presença da filantropia e da solidariedade.

Ainda no âmbito da ProteçãoSocial da Média Complexidade,os serviços voltados ao atendimento e acompanhamento especializado à população em situação de rua são: o Serviço Especializado em Abordagem Social (SEAS) e o Centro de Referência Especializado para População em Situação deRua (Centro POP)[32]. De acordo com o PMAS(2014-2017),a Coordenação de Atenção à População em Situação de Rua informou que em 2013 o SEAS realizou 500 (quinhentos) atendimentos, sendo 360 (trezentos e sessenta) do sexo masculino e 140(cento e quarenta) do sexo feminino. O citado relatório mostra que em 2013 houve predomínio da presença de adultos nas ruas de Maceió, alcançando o quantitativo de 398 (trezentos e noventa e oito) atendimentos, sendo 270 (duzentos e setenta) do sexo masculino e 128 (cento e vinte e oito) do sexo feminino. Em seguida, têm-seos (as) adolescentes; para estes, o quantitativo de crianças e idosos é baixo, a exemplo dos nove atendimentos feitos aos idosos. Esses dados confirmam que o município de Maceió necessita ofertar ações, programas e projetos para essa população.

Deacordo com o Relatório de Mensal de Atendimento e as informações colhidas pelas duas unidades − Centro POP I e II− em 2013, eis os volumes de demandas: 355 (trezentos e cinquenta e cinco) atendimentos, sendo 224 (duzentos e vinte e quatro) homens e 131 (cento e trinta e um) mulheres. Analisando esses dados,chama atenção apresença feminina, pois revela

[32] ODecreto nº 7.053/2009e a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais preveem que o Centro POP, constitui uma unidade de referência da Proteção Social Especial de Média Complexidade, de natureza pública e estatal.

a necessidade de um olhar mais cuidadoso dos elaboradores de propostas de intervenção que incluam a questão de gênero. Os dados fazemreferência às crianças e adolescentes atendidas pelos (Centro POP), pois 85% dos atendimentos são para adultos, 7% para crianças e 7% para adolescentes, restando tão só 1% aos idosos. Os dados revelam a presença de núcleos familiares que fazem uso da rua como espaço de moradia e/ou sobrevivência.

Ao longo desse processo investigativo verificou-se que a faixa etária que vai de 18 a 29 anos (juventude) está descoberta pela Política de Assistência Social em Maceió, haja vista que não se detectou nenhum programa ou projeto voltado especificamente para esse segmento.Encontrou-se apenas uma parceria visando à divulgação e encaminhamento aoPRONATEC (Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego); este Programa foi criado pelo Governo Federal em 2011, por meio da Lei 11.513/2011, com o objetivo de expandir, interiorizar e democratizar a oferta de cursos de educação profissional e tecnológica no país, além de contribuir para a melhoria da qualidade do ensino médio público.

A dependência química é expressão da questão social e traz novos demandas e desafios para os agentes do SUAS. Segundo definição da Organização Mundial de Saúde (OMS), a dependênciaé o estado caracterizado pelo uso descontrolado de uma ou mais substâncias químicas psicoativas com repercussões negativas em uma ou mais áreas da vida do indivíduo. A dependência química pode também ser resultado de fatores biológicos, genéticos, psicossociais, ambientais e culturais; é considerada hoje uma epidemia social, pois atinge toda a gama da sociedade, desde a classe social mais elevada à mais baixa. A degradação causada pela doença trazrepercussões diretas para os indivíduos e famílias, causando, além da vulnerabilidade e risco social, diversas formas de violação de direitos.

Segundo dados do PMAS(2014-2014), em 2013 a Coordenação de Prevenção e Apoio a Recuperação do Dependente Químico apresentou relatório informando que foram atendidos 259 (duzentos e cinquenta e nove) dependentes químicos, sendo 179 (cento e setenta e nove) homens e 80 (oitenta) mulheres; há, portanto, uma predominância masculina que revela a situação de vulnerabilidade que este gênero possui diante da questão das drogas, cada vez mais presentes na intervenção junto à população em situação de rua. Observou-se na população atendida no município de Maceió que os tipos de dependência química mais presentes são:uso de álcool, 40%; uso de *crack*, 21%; uso de cocaína, 16%; uso de maconha, 16%; uso de cola, 5%. Apesar de saber que a dependência química por si só não é demanda exclusiva da assistência social,essa política tem um importantepapel noenfrentamento à questão do uso e dependência de *crack* e outras drogas, particularmente no que diz respeito às ações de prevenção e reinserção social. Demanda a constante articulação com as demais

políticaspúblicas, inclusive na utilização do recurso instrumental denominado por encaminhamento − do indivíduo ao tratamento. No município de Maceió, grande parte dessa demandaé atendida através da inserção em comunidades terapêuticas.

Na proteção especial de alta complexidade,quatro entidades privadas prestam o serviço de assistência social articulado ao serviço de saúde. As entidades vêm trabalhando com doenças classificadas pela Organização Mundial da Saúde (OMS) como degenerativas ou potencialmente fatais. A assistência social através dessas entidades se propõe, segundo a PNAS,à garantia da proteção integral, acolhendo os portadores dessas doenças com o abrigo – moradia, alimentação e higienização. Sem desmerecer a importância e a necessidade de higienização, de alguma maneira o estudo faz recordar as origens do serviço social tradicional com as práticas de higienização[33]. Tem-se, então, a presença de uma política distributiva em parceria com uma política universalista. Os dados estudados nesta investigação revelam que não há impedimentos legais para as entidades oferecerem em concomitância dois níveis de proteção. A ausência de identificação das áreas não permite uma análise mais aprofundada.

Conforme visto, repete-se o envolvimento de entidades com dois níveis de proteção; percebe-se a necessidade de atuar em políticas de geração de emprego e renda, dados os baixos níveis da política de educação municipal e do grau de escolaridade da população maceioense, além do aumento do desemprego na capital alagoana[34]. A questão do assessoramento exige das entidades planejamento de forma continuada e permanente na prestação dos serviços, na execução de programas ou projetos voltados prioritariamente ao fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários. A defesa e a garantia de direitos voltam-seà efetivação dos direitos socioassistenciais, à promoção da cidadania e ao enfrentamento das desigualdades.

Os documentos cedidos pelo CMAS para o estudo seguem a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais; ao mesmo tempo, englobam as atividades de atendimento e assessoramento e atuam na defesa e garantia de direitos, segundo a Lei Orgânica da Assistência Social (BRASIL, 1993). Assim, as entidades prestadoras de serviços na assistência social de Maceió tendem à fragmentação dos saberes e da compreensão da própria política, bem como na compilação dos conteúdos e na redação dos documentos fazem uma junção das orientações antigas com as recentes. Nesse sentido, a noção de cogestão,

[33]Cf. VERDÈS-LEROUX, Jeannine.**Trabalhador Social**: prática, hábitos, ethos, formas de intervenção. São Paulo: Cortez, 1986.

[34] Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2009 a taxa de desemprego avançou para 9% em março, acima dos 8,5% verificados no mês anterior.

preconizada pelo arcabouço legal na condução da gestão da política de assistência social,não foi incorporada pelos atores envolvidos. Foi possível observar nas reuniões e em encontros que ao tratar do assunto sempre existe um recuo dos sujeitos; essa tomada de distanciamento pode ser justificada pelo pouco domínio teórico ou até mesmo pela falta de conhecimento devido às rápidas modificações que ocorrem nessa política. Entretanto, a fim de atender os cidadãos de forma integrada em suas necessidades, arede é uma alternativa para articular os atores envolvidos na busca de um objetivo comum.

É importante registrar que este estudo trata da importância da relação entre Estado/ sociedade no sistema capitalista, particularmente o caso brasileiro; assim, repercute no significado das políticas sociais: não basta ter uma política de assistência com as demais políticas para alcançar a mudança. Por se tratar de um assunto de grande relevância no contexto das políticas sociais e governamentais, este trabalho expõe a rede como uma maneira de potencializar as ações dos atores envolvidos para o alcance do objetivo: a efetivação da política de assistência social como direito.

Cabe registrar que na caracterização das entidades e instituições próprias da assistência social, o Conselho de Assistência Social deve estar atento ao tipo de serviço que a entidade desenvolve: se é de atendimento, de defesa e garantia de direito, ou se é de assessoramento, como está previsto em lei[35]. Caso a entidade desenvolva serviços de atendimento, este deverá estar de acordo com a Resolução CNAS nº 109/2009, que trata da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, com o Decreto nº 6.308/2007 e com o Decreto nº 6.3072007. E ainda,se a entidade desenvolve serviços de assessoramento, defesa e garantia de direitos, estes deverão estar de acordo com o Decreto nº 6.308/2007.

Apesar do CMAS está centrado na esfera executiva, ele não executa as ações dessa política. Compreende-se no presente estudo que a rede socioassistencial é de responsabilidade da SEMAS. E que cabe ao Conselhodeferir ou indeferir as propostas de planejamento das ações assistenciais encaminhadas pelas coordenações, diretorias e entidades privadas. E queas duas coordenações (CAMASSEI e CAMASSED)necessitam do parecer realizado pelo CMAS para o funcionamento dessa política.Não por acaso,a Lei nº 4.485,de 26 de fevereiro de1996, criou concomitantemente o Conselho Municipal de Assistência Social e o Fundo de Assistência Social, pois o conselho tem o poder de definir como e quando deve ser utilizado o

[35]A classificação foi realizada por um conselheiro no período da pesquisa, pois até então não havia classificação; entende-se que o próprio processo da pesquisa fez com que atentassem para essa questão.

fundo da assistência social; assim, qualquer proposta elaborada pela SEMAS obrigatoriamente tem de passar pela outorga deste órgão (CMAS).

Percebe-se que nos novos arranjos institucionais há uma preocupação com a oferta dos serviços socioassistenciais, mas não há uma organização euma mobilização social que pressionem o Estado quanto a isso. De forma isolada,algumas entidades incentivam a participação popular nos espaços de políticas públicas, porémisso não ocorre na forma de uma grande mobilização para viabilizar a materialização desses direitos adquiridos.

5 AÇÃO EM REDE E AS POTENCIALIDADES DO CONSELHO DE POLÍTICAS SOCIAIS NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS

Enfatiza nesse capítulo a ação em rede e as potencialidades do conselho de políticas sociais na efetivação dos direitos. Entende-se que a rede socioassistencial e a ação em rede são estratégias cruciais para as quais converge a efetivação da política de assistência como direito. Todas as análises e reflexões realizadas nesta tese ressaltam a importância da Secretaria de Assistência Social e suas diretorias e coordenações, em termos de competências que lhes são próprias para a formação da rede socioassistencial e da estratégia do trabalho/ação em rede.

5.1 Ação em Rede: inovação na relação entre Estado e sociedade

Nos capítulos anteriores visualizou-se que a rede socioassistencial é uma inovação de gestão que contribui para o desenvolvimento da PNAS/2004, sendo um eixo estruturante do SUAS/2005. Essa estruturação é resultante dos processos de descentralização e participação da democracia brasileira.

Na Política de Assistência Social na realidade de Maceió,os serviços prestados ocorrem de forma isolada. É o que se constata nos arquivos do CMAS, nos documentos das entidades privadas que requerem aprovação para integrar a rede e nas apreciações das propostas das entidades públicas apresentadas em reuniões do CMAS, deferidas ou não. Além disso,são delegadas ao CMAS visitas técnicas que incluem pareceres dos conselheiros (as) acerca do funcionamento e da infraestrutura de tais entidades. Nos documentos das entidades com vinculação ao CMAS,em seu conteúdo são descritas a estrutura física ea funcional.

Entretanto, os conselheiros(as) reportaram-se, através dos debates da Conferência Municipal de Assistência Socialde 2013, evento realizado no Centro de Convenções Ruth

Cardoso em Maceió – AL [36] ,à inexistência da rede socioassistencial e da vigilância socioassistencial. É fato que no municípiode Maceió existem debilidades na prestação dos serviços das entidades que formam a rede socioassistencial, tanto nos aspectos infraestruturaiscomo nas condições de trabalho (detectadas no exercício da prática profissional da autora). Posto isso,em adição através de consulta documental do relatório da reunião ampliada pela SEMAS 2013, observou-se omissão do registro das discussões levantadas pelos (as) conselheiros (as) sobre a rede e a vigilância socioassistencial. Em contraste,é possível visualizar esse registro sobre a rede e a vigilância socioassistencial no Plano Municipal de Assistência Social de 2014-2017.

Diante do exposto, pode-se dizer que o município possui conhecimentodos problemas vivenciados pela rede e vigilância socioassistencial, bem como vêm sendo desenvolvidas estratégias para o enfrentamento das problemáticas identificadas no Plano (2014-2017). Porém, são ações ainda pouco operacionalizadas, restando insatisfações, expectativas e questionamentos sobre sua exequibilidade.

As análises documentais realizadas neste estudoidentificam a presença de contradições entre o que está estabelecido pela PNAS − construção de estratégias para a efetivação dos direitos – enos planos e relatórios das entidades − que apresentam, em partes do texto, palavras e construções frasais que levam ao reforço das ações de caráter filantrópico e clientelista. A exemplo, encontraram-se palavras como“amparo”, “ajuda”, “solidária”; além de constar nos objetivos:“prestar assistência gratuita aos reconhecidamente pobres”. Também se observou pouco domínio em matéria de planejamento, tendo em vista as confusões metodológicas na construção dos textos.

Diante do exposto, percebe-se que nas propostas das entidades inscritas − antes conhecidascomo as conveniadas − e nas reuniões observadas, de fato há um afastamento teórico-metodológico de uma direção social que assegure o exercício da cidadania e a garantia dos direitos.

Nas gestões da Prefeitura Municipal de Maceió de 2005 até os dias atuais é perceptível a presença de alianças de diversos partidos políticos. Na primeira gestão do prefeito José Cícero Soares Almeida, houve até uma mudança de partido. Isso repercute no interior do

[36] IX Conferência Municipal de Assistência Social, intitulada SUAS: oito anos de conquistas. Como temática, “A Gestão e Financiamento do SUAS”.

Conselho (CMAS) de Maceió, sobretudo na heterogeneidadeinterna da sociedade civil. Nesse sentido, dizDagnino:

> [...] os espaços públicos estão colocando é o aprendizado da tarefa da construção hegemônica, que requer o reconhecimento da pluralidade como ponto de partida de um processo de busca de princípios e interesses comuns em torno dos quais a articulação das diferenças abra caminho para a configuração do interesse público. (2002,p.286).

Ainda segundo a autora, são vários os mecanismos que bloqueiam uma partilha efetiva de poder. Muitos desses mecanismos têm origem nas concepções políticas resistentesà democratização dos processos de tomadas de decisão; já outros se relacionam com características estruturais do funcionamento do Estado, embora seja difícil a elucidação das fronteiras dessas origens.Cita que inúmeras menções nos vários estudos de caso com traços constitutivos do funcionamento do Estado brasileiro que operam na direção de dificultar a democratização das decisões, como no caso de Maceió, tais como: o predomínio de uma razão tecnoburocrática, o excesso de papéis, a lentidão, a ineficiência, a ausência de sensibilidade e o despreparo da burocracia estatal; a falta de recursos; a instabilidade dos projetos que resultam de parceriascom o Estado, porquanto estão submetidos à rotatividade do exercício do poder; a falta de transparência, que dificulta o acesso à informação; e a necessidade de qualificação técnico-política.

É importante deixar explícito que não se trata de uma questão individual ou de culpabilizaçãodos sujeitos que desenvolvem tal política. A situação encontrada é decorrente da conjuntura socioeconômica, cultural e política existente na realidade maceioense. O fato é que existe uma lacuna no funcionamento da rede socioassistencial em Maceió, e que reside justamente na compreensão e execução do que seja o trabalho ou a ação em rede. Arede socioassistencial e a ação em rede ainda não são uma realidade na política de assistência social em Maceió, pois a ação em rede exige ação conjunta, o estabelecimento de objetivos e interesses em comum na prestação de serviços. Entende-se que a ação em rede possibilita a articulação das unidades operacionais chamadas de execução direta ou indireta (inscritas no CMAS), que são interdependentes e têm relação com os processos operacionais compartilhados.

A direção tomada pelo processo de democratização nos anos noventa trouxe a descentralização político-administrativa como alternativa de estratégia para a melhoria na

gestão das políticas públicas, sobretudoas sociais. A descentralização da operacionalização das políticas e serviçossociais passa a serexplicada pela capacidade que possui de aproximar as demandas sociais, a gestão delas e o envolvimento popular.A participação dos sujeitos sociais revelou ser uma tendência acerca dos processos de descentralização e de ampliação daspossibilidades de democratização das ações do Estado e da gestão local.Segundo Duriguetto:

> [...] quando se fala de participação da população em algum nível da ação do Estado, frequentemente está se aludindo a diversos tipos de ações que correspondem a referenciais ideológicos e teóricos opostos e contraditórios. Tanto pode significar processos e ações permeados por uma noção de conflito quanto permeados por uma noção de consertação, parceria, não-conflito com a gestão municipal e de integração ao sistema social vigente. (2007, p.428).

A democratização da gestão das políticas sociaisapareceuassociada à dimensão política e administrativa, focalizando o desenvolvimento de mecanismos e canais institucionais, a exemplo *dos conselhos gestores de políticas*, dos conselhos de direitos; dos conselhos de desenvolvimento local; da criação de comitês; de subprefeituras[37] e de centros regionais, que possibilitam a participação das comunidades no nível municipal e o exercício de sua fiscalização e acompanhamento dos processos de formulação e implementação dos programas e projetos sociais.Outras inovações também foram promovidas,confluindo ou tornando-se suporte para a descentralização; a título ilustrativo: a territorialização, a vigilância socioassistencial e a matricilialidade.

As inovações da gestão social das políticas sociais têm incluído nos seus discursos e nas suas práticas a estratégia da ação em rede ou do trabalho em rede. Essa estratégia ganha relevo no âmbito dosdebates e das agendas sobre a reconfiguração das ações do Estado. Assim, a propagação da ação em rede no Brasil inicia-se a partir dessemovimento de democratização, de participação e da descentralização político-administrativa entendida como um processo de transferência de poder dos níveis centrais para os periféricos. O Estado para aumentar a sua interatividade e recuperar sua legitimidade passou a desenvolver práticas de cooperação internacional e de descentralização político-administrativa em seu território, adotando como estratégias mais efetivas a descentralização e o trabalho/ação em rede.

[37] No município de Maceió, mais especificamente no bairro denominado Benedito Bentes, existe uma subprefeitura.

Refletir sobre a ação ou o trabalho em rede constitui uma proposta desafiadora para aqueles envolvidos com a efetivação dos direitos, ante a desigualdade social, considerada um fenômeno complexo emultidimensional. Para o enfrentamento das manifestações da questão social, inclusive da desigualdade, o alvo da política de assistência social tem sido as situações de vulnerabilidades e riscos sociais. Conforme visto no capítulo anterior, a pesquisa sobre a política de assistência social na realidade de Maceió mostraquea descentralização ocorre mais sobre o eixo da administração e menos sobre o da política.

Adicionam-se a esse panorama os receituários neoliberal e neodesenvolvimentista, geradores de estratégias combinadas para o crescimento do capitalismo e queprovocam o afastamento do Estado do campodas garantias dos direitos. Do ponto de vista do Estado, as ações em rede devem proporcionar maior racionalidade e efetividade em suas intervenções e diante da crise fiscal devem potencializar os recursos existentes na comunidade. Sob essa ótica, a gestão em rede visa assegurar a efetividade das políticas públicas, tradicionalmente caracterizadas por ações setoriais, desarticuladas, centralizadoras e hierárquicas,assim como superar a fragmentação da atenção às necessidades sociais, o paralelismo de ações e a centralização das decisões, informações e recursos.

No contexto do capital flexível, o Estado brasileiro passa por um processo de remodelamento, tendo como justificativa a crescente escassez de recursos e o aumento da demanda. Incorpora então critérios de gestão e organização próprios do mercado, flexibilizandoas ações e apoiado numa crescente organização burocrática. Daí a necessidade de novos atores no campo da política social, que tradicionalmente era de inteira responsabilidade do Estado, como é o caso da previsão da relação de complementaridade entre instituições públicas e entidades privadas. Esse discurso é uma forma de dizer que o Estado está sendo democratizado, bem como é a busca por resultados nas demandas,tornando as ações maiseficazes.

Os novos arcabouços legais, em particular os da política de assistência social, apontam como forma de enfrentamento das expressões da questão social a gestão em rede, que remete à construção da rede socioassistencial. Conforme explanado anteriormente, a definição da ação em rede se consolidou na assistência social com a reformulação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e da Norma Operacional Básica (NOB), quando foi criado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Seguindo os níveis de organização, a rede

socioassistencial passa a ser criada e a articular as unidades públicas e as organizações da sociedade civil.

O diagnóstico da política permite dizer que os problemas ou as manifestações da questão social (objeto das políticas sociais) são complexos, interligados e interdependentes. O seu enfrentamento deve ter como base o território, a vigilância socioassistencial e a defesa social. É nesse sistema que se define como necessária a constituição da ação emrede para que venhaagregar os esforços doEstado e da sociedade civil.

A ação em rede é colocada na PNAS (BRASIL, 2004) como forma de organização imperativa, no sentido de superar superposições e paralelismo das ações e com o intuito de integrar ações e multiplicar seus efeitos e chances de sucesso. O SUAS (BRASIL, 2005b) estabelece que as ações da assistência sejam de primazia do Estado, e sua complementação requer o desenvolvimento das ações das entidades não governamentais. Para esse propósito, define-seque serão estabelecidos convênios por meio do Conselho de Assistência Social para que estas funcionem,integrando assim a rede socioassistencial[38]. Portanto, cabe ao Estado acoordenação desse processo formado pela relação entre o público e o privado (a sociedade civil), a conferir unidade aos esforços.

Segundo a NOB/SUAS (BRASIL, 2005b), a rede deve ser articulada tanto no nível da proteção social básica, através dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), como na proteção social especial, nos Centros de Referência Especializada em Assistência Social (CREAS). No que se refere à proteção social básica, consta dos textos de capacitação desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (Ibid.): "[...] a articulação da rede referenciada ao CRAS consiste noestabelecimento de contatos, alianças, fluxos de informações e encaminhamentos entre o CRAS e as demais unidades de proteção social básica do território [...]".

A rede socioassistencialem Maceiódeverá se organizar com base nos parâmetros de oferta integrada, caráter público de corresponsabilidade e complementaridade das ações entre ações governamentais e nãogovernamentais, hierarquização entre básica e especial, a porta de entrada unificada dos serviços, a oferta capilar e o caráter contínuo e sistemático. Para tanto, é necessário desenvolver na proteção social básicao mapeamento, a estruturação e a análise da malha de serviços existentes, além da realização de reuniões periódicascomos componentes

[38] A Resolução de nº 14, de 14 de maio de 2014, exclui o termo convênio, bastando apenas o uso do termo inscrição.

da rede de proteção social básica. Conforme o MDS, a construçãode redes depende do estabelecimento de alguns fatores,a exemplo docompartilhamentode intencionalidades, objetivos e valores. A adesão auma rede nasce em função de fatores que consigam reunir em torno de si as expectativas, necessidades e demandas de cada um dos diferentes participantes (2008, p. 42).

Segundo os documentos oficiais, o desenvolvimento dotrabalhoem rede tem a possibilidade de alcançar a efetividade e completude das políticas municipais e estaduais em face da complexidade da situação de pobreza e das desigualdades sociais. Assim, a construção integrada das ações potencializaria o desempenho das políticas públicas, diante da escassez de recursos.

Este cenário da ação em rede pressupõe uma vocação cooperativa, uma forma de organização horizontal em queação e gestão pública se viabilizem por meio da articulação, da negociação eda complementaridade. Para tanto, requer a presença de um Estado forte na regulação, semcontudo eliminar ou esvaziar a riqueza democrática de parcerias com outros atores sociais. Ganham visibilidade na ação pública os diversos sujeitos do fazer social: o Estado, a sociedade civil, a iniciativa empresarial (o mercado), a comunidade e o próprio público-alvo da ação pública. Esses sujeitos solicitam uma relação democrática, horizontal, participativa e proativa.

Para a ação em rede são requeridos novos padrões de desempenho, tais como:relações descentralizadas e horizontais;negociação e participação de todos os sujeitos envolvidos na ação pública;reconhecimento da incompletude e necessária complementaridade entre serviços e atores sociais; políticas e programas desenhados pelo prisma da multisetorialidade; e interdisciplinaridade e ações públicas fortemente conectadas com o conjunto de sujeitos, organizações e serviços da cidade. Em relação aos sujeitos envolvidos nessa ação, cabe a compreensão da noção de que Estado e sociedade se interpenetram. Aqui está presente a necessidade da percepção na consciência dos homens, momento no qual passa a prevalecer o interesse universal em relação ao interesse particular puramente corporativo. Isso, nostermos de Gramsci, forma o denominado Estado ampliado, que deve abarcar, além do aparelho de governo, também o aparelho “privado” de hegemonia ou sociedade civil. Éassim que surge uma nova concepção de sociedade, em que as lutas populares ganham corpo e são capazes de romper e superar a ofensiva da cultura dominante.

A política de assistência social traz em seu bojoa necessidade de se organizar os serviços de proteção social através do trabalho em rede.A proteção social no âmbito do SUAS rege-se pelos seguintes princípios: matricialidadesociofamiliar, territorialização, proteção proativa (prevenção de situações de risco social), integração à seguridade social e integração às políticas sociais e econômicas. E tem por garantias: segurança da acolhida; segurança social de renda; segurança do convívio ou vivência familiar, comunitária e social; segurança do desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

A ação emrede através da promoção dos princípios acima citados deve proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de idosos, jovens, adultos,crianças e adolescentes, resgatando a capacidade de convívio e construindo autonomia. Desse modo,a assistência social legitima as demandas de seus usuários e configura-se como espaço de ampliação do protagonismo.

Nessa ótica, a política pública de assistência social deve realizar-se de forma integrada às outras políticas setoriais, particularmente com as de educação, saúde, cultura, emprego, esporte e habitação, para que as ações não sejam fragmentadas e se mantenha o acesso e aqualidade dos serviços a todas as famílias e indivíduos (BRASIL, 2004, p. 36). Assim, os referenciais de organização para gestão do SUAS, que são a proteção social, a defesa institucional e social e a vigilância socioassistencial, são as principais ferramentas do planejamento das ações em rede.

5.2 O Conselho Municipal de Assistência Social: suas potencialidades para o desenvolvimento do trabalho em rede na efetivação dos direitos

Compreender as condições que potencializam, contribuem, fortalecem e/oulimitam o trabalho em rede requeranalisara relação que se estabelece entre o CMAS, a rede e esse trabalho na política social. Esse desafio, num primeiro momento, inicia-se com uma definição do que se entende por rede na área social, especialmente no contexto da gestão municipal dos serviços de atenção às necessidades da família, criança e adolescente, idosos e deficientes. É importante atentar para o princípio de proteção integral.

Recupera-se o pensamento de Martins e Minhoto (2001),que em suas análises fazem ponderações no que concerne ao apelo ao conceito de redes, especialmente ao seuusona área de política social. Ressaltam que o conceito de redes na área empresarial e nas redes de solidariedadepresentes na políticapública seorienta por princípios que visam à expansão da esfera pública, porémobservam que essa é uma estratégia de gestão que tem alto risco de se tornar uma forma de privatizar a gestão das expressões da questão social contemporânea, reforçando uma dinâmica perversa.

A discussão de redes ao tratar de uma estratégia de gestãonas políticaspúblicasestá atrelada às transformações decorrentes do processo de contrarreforma do Estado e da relação que este estabelececom a sociedade civil. Neste contexto, asredese a centralidade alcançada pela sociedade civil expressam, na verdade, a necessidade de se adequar as estruturas burocráticas do Estado às exigências atuais do capital flexível, alterando o padrão de política social.

A necessidade posta pelo processo de contrarreforma, e de outros fenômenos societários perversos que justificam a necessidade demodernização da máquina estatal, enfatizando a redução das ações do Estado e a diminuição dos gastos sociais, altera o papel das organizações da sociedade civil; estas passam a ser compreendidas como responsáveispelo bem-estar social,sendo-lhes atribuído um caráter democrático e solidário.Essas interpretações oficiais do governo visam transferir ações doEstadopara a sociedade, caracterizando a sua desresponsabilização, especialmente nas políticas sociais. Efetivam-se, assim, propostas de criação de uma "esfera públicanãoestatal" que se revela no que seja a chamada sociedade civil e o terceiro setor, essenciais para o fortalecimento eo aperfeiçoamentoda democracia na sociedade brasileira.

Cabe destacar o pensamento de Gramsci explorado no primeiro capítulo desta tese. Contraditoriamente a essas concepções de sociedade civil, Gramsci sempre defendeu uma relação dialética de identidade-distinção entre sociedade civil e sociedade política. Considera, portanto, que são duas esferas da superestrutura distintas, autônomas, mas inseparáveis. A sociedade civil seria composta por organismos "privados" e voluntários que têm como característica a elaboração e a difusão de ideologias e dos valores simbólicos. Já a sociedade política seria formada por instituições públicas, como o governo, a burocracia, as forças armadas, o Judiciário, o tesouro público etc., que em conjunto concentram o monopólio legal da violência para a dominação.

É justamente essa forma de compreensão da sociedade civil que está presente na discussão sobre o surgimento da rede socioassistenciale do trabalho em rede, principalmente na política pública. A sociedade civil seria o espaço de lutapela hegemonia ou de construção de uma contra-hegemonia que se materializará na formaçãode um novo projeto societário. Para melhor compreender a constituição da rede e aação em rede, é necessário trazer o pensamento de Duriguetto sobre a sociedade civil como esfera pública:

> [...] o espaço e a sociedade civilconvergem quanto aos interesses gerais e à orquestração de pactos sociais. Ele é um espaço de luta, contradição,derelações desiguais de poder e de acesso diferenciado a recursos econômicos, políticos e culturais. (2007, p. 204).

Para analisar as possibilidades e potencialidades da rede socioassistencial e da ação em rede em Maceió,deve-se levar em consideraçãoa capacidade de reflexão e ação dos sujeitos que estão envolvidos na gestão da SEMAS de Maceió.

Os conselhos gestores de políticas apresentam-se como a condição necessária ditada pelo modelo de gestão descentralizado e participativo que tem por base a CF de 1988.Nesse sentido, a pesquisa destaca a importância do CMAS no exercício do controle social, entendendo-o como potencializador da efetivação dos direitos perante o regime democrático, porém a condução da rede socioassistencial é assumida pelo CMAS em Maceió. A rede socioassistencial necessita do controle da sociedade para as ações que são desenvolvidas e propostas da secretaria, das suas direções e coordenações, visando para o alcance dos princípios e diretrizes presentes na PNAS/2004, NOB/SUAS/2005/2012 e na Lei 11.435, de julho de 2011.Compreende-se que para o desenvolvimento do trabalho em rede a porta de entrada são os CRAS , CREAS e as entidades que prestam serviços, porém a gestão da SEMAS deve assumir a organização e mobilização das necessidades da população visando o fortalecimento do trabalho em rede na perspectiva da efetivação dos direitos.

Segundo Tatagiba (2002, p.47), a sociedade só pode exercer um papel mais efetivo de fiscalização e controle social acerca do fundo público estando mais próxima do Estado, assim como pode imprimir uma lógica mais democrática na definição de prioridade na alocação de recursos públicos. Os conselhos de políticas são ligados às políticas públicas estruturadas e concretizadas em sistemas nacionais; neste rol se inclui o Conselho de Assistência Social. Acrescenta que esses conselhos dizem respeito à dimensão da cidadania, à distribuição de

direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos. E mais, cuidam da vigência desses direitos, com a sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na execução delas. Afirma ainda que:

> Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas são espaços públicosde composição plural e partidária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa, cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais.(TATAGIBA, 2002,p.54).

Por se constituírem em espaços públicos de composição plural e paritária, neles estão presentes as representações da organização da sociedade civil e as agências do Estado, portadoras de interesses e valores distintos, por vezes antagônicos. A pluralidade é o elemento que responde pela natureza públicae democrática desses novos arranjos deliberativos. Eles se utilizam de processos dialógicos que privilegiam a resolução de conflitos próprios da diversidade dos interesses em jogo. O funcionamento das instâncias deliberativasocorre em função da sua competência legale influência no processo de produção de políticas, redefinindo prioridades, recursos orçamentários públicos, acenando na direção de partilha de poder. Por isso, podem interferir de forma direta nos modos de atuação dos órgãos governamentais e nãogovernamentais. Em sequência a outros artigos já produzidos, reafirma que o controle social[39] é um dos elementos constitutivos da estratégia política da esfera pública, e em princípio,

> [...]implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados. (RAICHELIS, 2007, p. 42).

Raichelis, ao tratar dos pressupostos que justificam a presença dos conselhos gestores no exercício do controle social das políticas públicas, defende a possibilidade de construçãoda esfera pública – a ampliação de espaço de explicitação de interesses em conflito, de confronto de projetos sociais e de luta pela hegemonia − no âmbito das políticas sociais, com a

[39]Para Raquel Raichelis, o controle social significa acesso aos processos que informam as decisõesnoâmbito da sociedade política. Permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisãodas regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados (2007).

participação ativa da sociedade civil na sua definição, implementação e controle. Na sua concepção, os conselhos de gestão setorial são novos mecanismos que dinamizam a participação social, centrando o debate sobre "[...] as relações entre democratização e representação dos interesses populares na esfera das decisões políticas [...]" (2007, p. 42).

Entretanto, é evidente a presença do Estado e da burocracia no funcionamento desses colegiados. Outro elemento importante nesse processo é o significado atribuído à comunicação, que visa fortalecer o processo de amplitude da mobilização e organização da sociedade. Em tempos em que se elege como critério para o acesso aos direitos socioassistenciais a situação demínimos, acrescentam-se ainda condicionantes devulnerabilidade e risco social como foco da política de assistência social. Esses critérios tornam-se uma tarefa maisdifícilem relação àconscientização dos cidadãos de seus direitos, devido à sua frágil condição enquanto sujeito.

Esses pensamentos aqui expostos ressaltam a importância que os conselhos carregam consigo, destacando sua potencialidade na representação e participação numa gestão baseada nos princípios da democracia. Na concepção desses autores, fica evidenciado que a gestão democrática, mais que o exercício do voto, exige participação, posicionamento crítico dos agentes envolvidos e ligação permanente entre os representantes e as bases.

Os conselhos são resultantes das forças sociais que contestam as hierarquias vigentes. Para garantir a preservação da sua espontaneidade e autonomia, os conselhos se credenciam a atuar como órgãos de fortalecimento da participação da sociedade civil, sendo portadores da ideia de que a população é capaz de expressar suas necessidades concretas.

Estudos recentes, como os de Luchmann (2007; 2008; 2011), colocam em evidência as tensões que ocorrem na representação conselhista, impactando possíveis benefícios ou direitos democráticos. Segundo a autora, a democracia representativa está ancorada no suposto de que as decisões políticas são derivadas das instâncias formadas por representantes escolhidos por sufrágio universal, e que o ponto alto da participação da população se dá no contexto do processo eleitoral. Assim, entende-se que o modelo de democracia representativa se assenta na ideia de que competemtambém aos conselhos, no seu conjunto,a definição e a autorização das decisões políticas; com estas se busca ampliar sobremaneira as responsabilidades políticas, estendendo (em grau e número) os espaços e os sujeitos da deliberação pública.

A partir desse entendimento, os conselhos gestores das políticas públicas e setoriais conferem um novo tipo de representação que ocorre não apenas entre governantes e governados, mas entre cidadãos formados ideologicamente e culturalmente para a prática da cidadania. Nesse sentido, os conselhos são espaços de construção do exercício da cidadania, favorecendo a captação de novas propostas e a sinalização de políticas, com a possibilidade de articular essas propostas e sua convergência segundo os interesses da coletividade.

É sabido que há uma disputa política e ideológica acerca dos distintos projetos de sociedade; isso se faz traduzir nas práticas dos conselhos e nas suas representatividades, pois o que está na arena é a busca de uma hegemonia, de uma direção ético-política que expressa os diversos interesses sociais. Essa questão implica diretamente o controle social quanto às práticas das políticas de assistência social.

A discussão sobre o conselho e o controle social tem por objetivo difundir a ideia do trabalho em rede como um instrumento importante para o desenvolvimento da efetivação da política de assistência social como direito. O pensamento parte da compreensão de que otrabalho em rede é considerado uma estratégia fundamental de enfrentamento dos fenômenos complexos que a realidade coloca. A reflexão sobre o trabalho em rede é um desafio para aqueles (as) que têm como diretriz a vertente marxista, pois o trabalho em rede tem seus fundamentos nas Ciências Administrativas e se ancora na visão da teoria sistêmica. O esforço se dá no sentido de compreender que a PNAS/2004 e o SUAS/2005 se baseiam nos sistemas. Além disso, deve-se entender queos arranjos institucionais são contraditórios entre as classes e ter a capacidade de identificar os limites e as possibilidades que estes apresentam.

Nos países de capitalismo clássico,nos limites da democracia, a garantia de direitos calcados na materialização da cidadania ainda é um obstáculo a ser enfrentado. Isso se agrava especialmente no caso brasileiro (país periférico); no tocante ao atendimento das demandas sociais e das requisições postas pela coletividade, essa garantia do atendimento de necessidades sociais em amplo espectro ou em suas formas mais específicas (crianças, adolescentes, jovens, mulheres, idosos, deficientes, entre outros) ainda apresenta grandes dificuldades e desafios. Por essa razão, faz-se imprescindívela tomada de posiçãona defesa e do fortalecimento da articulação da rede de políticas sociais intersetoriais como perspectiva de trabalho social.

Trazendo o exemplo das ações do Terceiro Setor, sabe-se queexistem grandes investimentos de fundo público, mas, devido ao regulamento jurídico-social, há a

possibilidade de cumulatividade. Poressa condição, reforça-se mais ainda a importância do controle social, embora os órgãos delegados para o cumprimento do exercício do controle socialpareçam não estar atentos ao seu papel. Além disso, a pesquisa mostra nos planos das entidades inscritas no CMAS de Maceió que estas se acham muito distantes do caráter de direito, e diretamente relacionadas à caridade; basta verificar os objetivos dos planos e as finalidades estatutárias. Entende-se que esse pode ser o tipo de relação entreasociedade civil e o Estado, que constitui a identidade de uma cidadania passiva e de uma "participação consentida" dentro do município de Maceió.

Em relação à realidade do município de Maceió no queconcerne aos campos das políticas sociais e das práticas profissionais, a constituição das propostas da SEMAS se aproxima da conceituação que diz ser utilizada para interpretar a realidade social em exame, e assume um caráter operacional como forma de intervenção; a rede é utilizada no trabalho social de determinada instituição ou ator social. Como visto no capítulo passado, a rede socioassistencial em Maceió visualiza-senos níveis de proteção da PNAS/2004 e do SUAS/2005.

Nesse sentido, as instituições/entidades formadoras dasupostarede socioassistencial(CRAS, CREAS e entidades inscritas no CMAS) podem se organizar e elaborarprojetos que visem à organização dos recursos para a construção da rede e a partir de um trabalho em rede, parametrada pelo território. O fortalecimento da rede pode ocorre com a formação de laços, quesão identificados pelos profissionais quando fazem suas análises e percebem o apoio social e a troca de auxílio concreto; pelas coordenações e direções da SEMAS através de estímulo ao desenvolvimento da ação em rede; bem como pela mobilização do capital de relações humanas à disposição. Na medida em que se ampliam essas relações que oferecem suporte ao trabalho em rede, pode-se reduzir consideravelmente a vulnerabilidade eo risco social, focoda política de assistência social.

Cabe enfatizar que as redes representam um desejo coletivo deinovação quanto àsformas de organização política, numa desorganização consciente e intencional de estruturas que não mais correspondem às demandas e aspirações do grupo. Isso revela a existência de problemas que não podem ser resolvidos através das antigas estruturas e formas de gestão. Eis o destaque que a autora vislumbra em relaçãoaos benefícios que esse padrão de rede pode oferecer:

> [...] a comunicação estruturada com públicosestratégicos;transparência; desenvolvimento de uma cultura de cooperação; desenvolvimento do protagonismo; descentralização das gestões; um ambiente/campo estruturado para possibilitar parcerias mais seguras e confiáveis; democratização dasrelações, regidas pelo par representado pela autonomia-interdependência; um espaço estruturado de interação social para as pessoas e organizações com objetivos comuns, além de um padrão organizacional cujas características são, por si, potencialmente facilitadoras de integração e democracia. (AMARAL, 2007, p. 2).

A pesquisa permitiu verificar que a utilização do conceito de rede adquiriu um significado de interconexão entre "agentes, serviços, mercadorias, organizações, movimentos sociais, comunidades", assumindo a mais a noção deprestação de serviço, entendido mais como "atendimentoem rede" do que como"ação em rede". A ação em rede é muitas vezes confundida com o atendimento, pois, como já foi exposto, o desenvolvimento de ações em caráter de complementaridade através de parceriase acha previsto desde a Constituição Federal de 1988; porém é perceptível que as entidades em suas unidades operacionais realizam seus trabalhos de maneira isolada, apesar de dependerem das orientações da PAS e de precisaremestar interligadas com relação ao processo, aos objetivos e aos princípios que compartilham. Estes se traduzem em vínculos horizontais que interconectam agentes, serviços, produtos e os diversos tipos de organizações. É nessa perspectiva que se ultrapassa a noção de hierarquia e burocracia do Estado (BAPTISTA, 2003).

No trabalho em rede é essencial a formalização de parâmetros de orientação do trabalho coletivo, no entanto é preciso 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 importância nas atividades complementares desempenhadas pela rede e influenciaos objetivos de cada um dos envolvidos; por isso seus interesses também devem ser considerados e seu posicionamento sobre as atividades deve ser observado. Essa capacidade se relaciona com a instância interna de pactuação. Os canais internos são espaços de acordo para legitimação das estratégias e dos consensos construídos. A instituição e seus atores são condição essencial para de forma conjunta institucionalizar a rede e viabilizar o seu desenvolvimento. É através dela que há uma busca por objetivos comuns, o que produz estabilidade e aprofunda a interdependência da rede.

A literatura refere que a ação eficaz da rede depende de dois fatores essenciais para a institucionalização: amplitude dos esforços e intensidade dos vínculos. Como visto, na rede há uma necessidade de solucionar problemas complexos que implicam a promoção de mudanças; assim os esforços devem ser maiores e a intensidade dos vínculos, também. A garantia do

foco de controle é indispensável, uma vez que promove a capacidade de monitorar o trabalho coletivo, afim de garantir o alcance dos resultados e a prestação de contas[40].

Os principais fatores que limitam o desenvolvimento do trabalho em rede são a inexistência de uma unidade central para o controle das atividades, fazendo com que os gestores precisem sempre motivar os membros da rede, sem o uso da autoridade; anecessidade de mediar as assimetrias de poder e as diferentes capacidades de influenciar o resultado das atividades; e o fato de que, como as redes são arranjos interorganizacionais voluntários, há uma frequente entrada/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.

A governança em rede constitui-se de relações horizontais e troca de recursos, sem a necessidade de estabelecimento de relações hierárquicas de autoridade entre atores e organizações. Contudo, essas relações não ocorrem sem conflitos; desenvolvem-se em instâncias de decisão, lugar onde se constrói o consenso e a busca de definição de estratégias de organização do trabalho coletivo, orientadas por processos de compartilhamento de poder em que não haja a prevalência dos interesses de um único ator ou organização.

Segundo a PNAS/2004, a formação de redes se expressa como uma das habilidades específicas que a administração pública deverá desenvolver. Seguindo esse pensamento,Bourguinon (2011, p.1) sustenta que a noção de rede se associa à ideia de articulação, conexão, vínculos, ações complementares e relações horizontais entre parceiros, interdependência dos serviços para garantia da integralidade da atenção aos segmentos mais vulnerabilizados. Sem dúvida alguma, esse é o caminho que se apresenta à integralidade das ações assistenciais. Refletir sobre a constituição de redes num contexto de antagonismos e de desigualdades sociais é o desafio que se coloca desde então aos formuladores de política, gestores e profissionais.

Na proposta do SUAS, é condição fundamental a reciprocidade das ações da rede de proteção social básica; especialmente nesse contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como cogestoras, através dos conselhos de assistência social, e coresponsáveis, na luta pela garantia dos direitos sociais. Com essa orientação impõe-se a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como na interinstitucional.

[40]Cf. Teixeira,2000.

Na conformação do SUAS (2005), o princípio da democratização e a diretriz da descentralização se concretizam nas instâncias de articulação, de pactuação e de deliberação. Os conselhos são espaços privilegiados sob esse aspecto, sobretudo quando se procura relacioná-los ao modelo de gestão descentralizado e participativo defendido na organização da assistência social.

Nos municípios, o Conselho de Assistência Social (CMAS) é instituído por lei, tem caráter permanente e é composto paritariamente por representantes do governo e da sociedade civil. Integra o Poder Executivo, estando vinculado à estrutura da Secretaria de Assistência Social ou congênere, instância que lhe confere apoio administrativo e lhe assegura dotação orçamentária para seu adequado funcionamento.[41]

No elenco das competências do Conselho se inclui "regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, considerando os padrões de qualidade para a prestação dos serviços". Trata-se de mecanismo institucional que visa garantir a participação popular e o controle sobre os atos e decisões estatais por meio de um processo de gestão conjunta da política de Assistência Social, à semelhança do que ocorre com fóruns, conferências e outras instâncias que somam força a esse processo como mecanismos de controle social democrático.

Nesse quadro, o processo de mobilização do trabalho em rede aparece como um elo relevante na efetivação do funcionamento da rede socioassistencial, na perspectiva do direito. É um espaço próprio de articulação política, isso porque não só os interesses dos usuários que os ligam às organizações assistenciais são cada vez mais cruzados, mas também porque o encontro e, frequentemente, o desencontro dos códigos culturais, dos interesses específicos e das concepções político-ideológicas de diferentes organizações na rede geram a necessidade de articular a heterogeneidade de múltiplos atores coletivos em torno da objetivação dos direitos sociais (DAGNINO, 2002, p.364).

Com essa perspectiva, admite-se que a atuação dos conselhos de políticas pode provocar mudanças nas instituições sociais e suas práticas, mudanças na cultura e nos valores das agências de prestação de serviços e das instâncias de participação, privilegiando a universalização da proteção social. Não se trata de mais uma competência, mas de um pressuposto do desempenho dos conselhos, orientados para a descentralização e a

[41]Cf.a Lei nº1.722, de 28 de maio de 2008, que dispõe sobre as competências do Conselho de Assistência Social.

intersetorialidade das ações assistenciais, sem prejuízo de sua capacidade de abertura ao pluralismo democrático.

Apesar da institucionalização desses procedimentos, estudos e pesquisas recentes (TATAGIBA, 2005; RAICHELLIS, 2007) mostram o distanciamento entre o que está legalmente estabelecido e o que está sendo operacionalizado. A noção difundida é a de que, na sociedade democrática, esses conselhos têm a possibilidade de garantir a participação, mas sofrem limitações que se refletem na qualidade das atividades desenvolvidas e, também, na sua representatividade em nível local.

A gestão e condução das políticas e programas sociais ganharam novos padrões de desempenho na contemporaneidade: além das relações descentralizadas, impõem-se a participação e a negociação de todos os sujeitos envolvidos na ação política; a necessária complementaridade entre os serviços, substituindo os recortes de direitos setorizados e as ações isoladas[42]. Nessa perspectiva ganha visibilidade a análise das ações do conselho setorial em âmbito local e, particularmente, sua atuação mobilizatória e de organização junto à rede socioassistencial, com vistas à integração de projetos e ações em favor da coletividade.

Importa ressaltar que não há diferenças hierárquicas significativasaser priorizadas dentre as redes, uma vez que se parte da importância das informações, as quais transitam através dos canais que interligam os vários integrantes ou colaboradores de uma determinada instituição organizacional. Verifica-se ainda que as informações transitadas pela rede de atendimento social devem circular livremente, tendo como alvo e principal meta o atendimento às demandas dos usuários finais do serviço considerado.

No plano das políticas públicas, mais especificamente, na políticadeassistência social, a rede socioassistencial deve constituir-se de ação articulada e integrada entre as diversas organizações governamentais e não governamentais que atuam nas políticas sociais. Só existe a rede na medida em que ela integra e articula diferentes ações, ou melhor, o trabalho em rede. A rede de atendimento socioassistencial constitui umasalvaguardapara o apoio e a proteção social destinados aos usuários dos serviços sociais.

Na tentativadesuperar a fragmentação dos saberes e das políticas, e para atender os cidadãos de forma integrada em suas necessidades, as redes são uma alternativa para articular os atores envolvidos na busca de um objetivo comum. Por se tratardeum assunto de

[42]Cf. CARVALHO, M.C.B. **A ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos**,2003.

grande importância no contexto das políticas públicas e governamentais,considera-se a rede como uma maneira de potencializar as ações dos atores envolvidos no alcance de determinado objetivo.

No trato da realidade mencionada, há uma emergência de mecanismos inovadores e propositivos. Nesse sentido,aconcepção deredeapresenta-se como uma nova categoria de articulação. É compreendida como umaforma a partir da qual se consegue, de acordo comGonçalves e Guará (2010), estabelecer contato. Desta forma, cadaator mantémsua essência, mas se abre a novos conhecimentos; há circulação das ideias e propostas, o que possibilita forjar uma ação coletiva concreta com vistas ao alcance da direção do bem comum. Ainda sobre essa categoria,os autores supracitados comentam:

> [...]longe docaminho fácil das vias únicas, a articulação permite variados atalhos e favorece contatos em muitas direções. O movimento em direção ao outropode trazer boas surpresas quando se descobrem recursos e apoios possíveis tão próximos e tão ignorados quando atuamos individualmente. Não há exclusividadedecaminhos, pois organizações e grupos podem compor-se de vários grupos diferentes entre si semcomprometer sua atuação em cada um deles. (Ibid., p.12).

Portanto, as várias vertentes de direção forjadas no processo de articulação podem contribuirparao estabelecimento de outras formas de consolidação de propostas. Estas podem serdiscutidaspor grupos que convergem em interesses e finalidades comuns. Dessa forma, a noção de rede refere-se

> [...] àquela que articula intencionalmente pessoas e grupos humanos, sobretudo como uma estratégia organizativa que ajuda os atores e agentes sociais a potencializarem suas iniciativas para promover o desenvolvimento pessoal e social. (GONÇALVES; GUARÁ, 2010, p.14).

A redeé“um conjunto de nós conectados, e cada nó, um ponto onde a curva se intercepta. Por definição, uma rede não tem centro, e ainda que alguns nós possam ser mais importantes que outros, todos dependem dos demais na medida em que estão na rede” (CASTELLS,1998, p. 10). Assim, neste quadro apresenta-se umadas características desta estrutura organizacional que se refere à difusão de poder.

Neste estudoo pensamento caminha para o entendimento deque a estrutura e ação em rede deve ser concebida como aquela que trabalha na perspectiva de rompimento de paradigmas, que se posta em contraposição às estruturas verticais e que busca a proposição da horizontalidade entre as ações almejadas e, consequentemente, das relações entre os membros que compõem a rede. Tem como resultante desse processo diversos fios que podem interligar-se indefinidamente por diversasdireções,sem que haja a predominância de "um fio" sobre os demais.Avontade coletiva é que concretizará o objetivo almejado, ou enfrentar um problema comum previamente estabelecido, porque houve planejamento.

A Secretaria de Assistência Social e suas diretorias, têm vínculos de classe e atuam de acordo com esses vínculos, reforçando a hegemonia dominante – que pode ou não ser a da classe dominante[43]. Também os assistentes sociais que atuam na assistência podem atuar de acordo com seus vínculos de classe, claro que com os limites que uma gestão identificada com a classe dominante vai impor. É possível dizer que se os vínculos de classe da direção da Secretaria são com a classe dominante, os assistentes sociais vão ser pressionados para defender esses vínculos e posições, gerando conflitos, já que os (as) assistentes sociais têm um projeto profissional vinculado à classe dominada. Neste sentido, o trabalho em rede não necessariamente é construído na perspectiva de favorecer os interesses e necessidades da classe dominada, mas pode ter um caráter sistêmico de conjugação de esforços.

Cabe reforçar à compreensão de que a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), por meio de suas diretorias, exerce uma posição central nesse processo da efetivação da política de assistência como direito, porquanto cabe à SEMAS potencializar, mobilizar e organizar a rede socioassistencial e o trabalho em rede. A SEMAS de Maceió conta ainda com a predominância em seu quadro funcional da presença dos (as) assistentes sociais, fato que poderia agregar um diferencial ao trabalho em rede.

[43]A título ilustrativo, o caso do PSOL, que ganhou cadeiras na Câmara, o que faz supor que seus representantes têm vínculos com a classe dominada.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente tese se desenvolveu através de um trabalho de aproximações sucessivas para desvendar o objeto de estudo na realidade social. Para isso, foi necessário promover reflexões sobre agênese e a trajetória da proteção social no capitalismo, no Brasil, e sobre a questão social no cenário atual e na realidade capitalista brasileira, entendendo essas mediações como fundamentais para o desvelamento da política de assistência social e a garantia dos direitos. O fio condutor desta tese residiu na relação entre Estado, sociedade e políticas sociais, no sentido de subsidiar as reflexões sobre a rede socioassistencial e o trabalho em rede na área da assistência social.

As primeiras discussões sobre Estado datam da sociedade moderna, sob o viés do pensamento liberal, visto que para a convivência era necessária a regulação da sociedade. É no binômio industrialização e urbanização que se agrava a desigualdade social e emergem as primeiras iniciativas reconhecíveis de políticas sociais.

A generalização das políticas sociais ocorreapós a Segunda Guerra Mundial, quando se passa a considerar tais políticas como função do Estado interventor moderno. O primeiro capítulo tratou da concepção de Estado no pensamento de Marx, em que o Estado continua a ser instrumento de organização da economia. Verificou-se então que oEstado regula a sociedade,contribuindo com o modo dominante de produção e das relações sociais de produção.

Neste estudo, entretanto, houve uma aproximação ao pensamento de Gramsci, dada a sua contemporaneidade para explicar as novas determinações do real. A apreensão do Estadonessa visão é a de uma unidade relacional entre sociedade política e sociedade civil, o que resulta na denominadaampliação do Estado.Resta acrescentar que o estudo bibliográfico acerca de Gramsci mostra que o autor não faz uma separação entre superestrutura eestrutura, pelo contrário, mostra como uma se interliga à outra. Compreende-se assim que o Estado faz parte da sociedade civil, assim como a sociedade está presente no Estado. Os argumentos desse autor levamà redefinição na natureza do Estado, e não à sua desobrigação.

A pesquisa mostrou que a assistência social brasileira foi marcada por práticas assistencialistas, filantrópicas e clientelistas. Isso começa a mudar com sua estruturaçãona

lógica de política pública. No Brasil, as políticas sociais se estruturaram enquanto políticas públicas de direito a partir da Constituição de 1988, já sob o domínio do capital financeiro.

A Política de Assistência Social (PAS) dá primazia ao desenvolvimento de ações do Estado, mas abre-se para a participação da sociedade civil, na lógica de parceria público-privada no desenvolvimento das políticas sociais. A política social brasileira é estratégia de hegemonia, visto que a políticaestabelece parcerias com os aparelhos de hegemonia presentes na sociedade, mas ela é formal e tem potencial de articulação.

A estratégia de hegemonia requer forma e conteúdo definidos no processo de enfrentamento das classes, a partir da capacidade de articulação de seus projetos e da direção social impressa. Todavia, não somente quando definida no processo de confronto das classes, − a capacidade de direção de uma classe é dada pela sua visão de mundo e de homem−, mas pela possibilidade de articulação de conteúdos ideológicos e interesses de outras forças sociais na construção de uma vontade coletiva que resulta num projeto orgânico e nacional que corresponde à sua supremacia como classe. Portanto, é uma ação estratégica para manter a hegemonia quando incorpora suas posições e os interesses de grupos subalternos.

Gramsci assevera que a grande estratégia para a hegemonia das classes trabalhadoras seria o aumento da representatividade – através da reforma política−dos dirigentes de suas organizações e sua participação na definição, encaminhamento, execução, acompanhamento e avaliação de tudo que esteja sendo proposto como solução para seus próprios problemas e os problemas da sociedade.

A forma de hegemonia da burguesia é um instrumento de governo de grupos dominantesque procuram o consenso e impõem a hegemonia sobre as classes subalternas. Já a das classes trabalhadoras é o oposto, porquanto se estabelece numa relação pedagógica entre grupos que querem educar a si próprios para a arte do governo e têminteresseemconhecertodasasverdades, inclusive as desagradáveis (violência, coibições, corrupções, entre outras),tencionando a elevação das classes subalternas à condição de protagonistas responsáveisedirigentesdesuaprópriahistória (GRAMSCI, 1999, p. 107-388, vol. 1).

Trata-se da afirmação da democracia considerando a elevação das classes subalternas à condição de protagonistas responsáveis e dirigentes de sua própria história. A partir desse entendimento é que assumem as iniciativas que elevam a capacidade subjetiva e a

participação dos indivíduos, sendo impensável separar estrutura de superestrutura, sociedade política de sociedade civil.

Os sistemas de proteção social e as garantias vinculadas ao emprego iniciam um processo de alterações ao incorporarem outras parcelas da sociedade e passam assumir novas características. O momento atual de reorganização econômica e política da maioria dos países capitalistas, de emergência de "novas" manifestações da questão social, altera as experiências contemporâneas dos sistemas de proteção social. Apela então o Estado às parceriascom o setor privado (entidades sociais, organizações não governamentais, associações voluntárias e fundações empresariais, entre outras), no processo de construção de um sistema misto de proteção social que se caracteriza pela intersecção do público com o privado.

Ao tratar do sistema de proteção socialbrasileiro, ficou claro que este sofre modificações com a Constituição Federal de 1988 e que se aproxima do modelo redistributivista, voltado à proteção de toda a sociedade quanto aos riscos impostos pela economia de mercado. A assistência social ganha uma nova concepção, pois se insere no campo dos direitos e conta com a possibilidade de se opor aos padrões assistencialistas e clientelistas que predominavam. Passa a ser regulamentada pela LOAS/93, hoje atualizada pela Lei 12.435, de 6 de julho de 2011 (BRASIL, 2011). Cabe aqui a seguinte reflexão: a assistência social como se apresenta foi construída apartir do processo de democratização, mas há um contraste entre o pensar e o agir, que expressa constrastes mais profundos de natureza histórico-social (SALES, 2002, p. 24).

Os processos de descentralização e de participação fazem parte do aprofundamento da democracia e possibilitam a construção de um novo paradigma às ações coletivas, baseado na categoria da cidadania e no estabelecimento de novos espaços de discussão, formulação e decisão. Pode-se dizer que a participação nas decisões e ações públicas tem sido duramente conquistada pela sociedade civil por lidar com um Estado tradicionalmente privatista, que sempre manteve relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados.Essas relações tendem a eliminar a luta de classes mediante um modelo de colaboração entre elas. Esse meio de organização das relações entre empresários e trabalhadores na sociedade capitalista industrial dá-se com o declínio da doutrina liberal, no final do século XIX e no início do século XX.

Ao abordar a proposta do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a pesquisa mostrou que écondição fundamental a sincronia das ações da rede de proteção social básica e

especial. Nesse contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social não como coadjuvantes, prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como cogestoras, através dos conselhos de assistência social, e como corresponsáveis, na luta pela garantia dos direitos sociais. Com essa orientação impõe-se a necessidade de articular e integrar ações e recursos, tanto na relação intra como na interinstitucional. A luta reside em ampliar e fortalecer a participação ativa dos usuários nesse processo.

Um aspecto bastante significativo em toda a tese foi a preocupação com a necessidade de contextualizar, particularizar e analisar a experiência desenvolvida em Maceió, o que permitiu chegar às seguintes considerações: no tocante ao capital humano de Maceió, a análise possibilita dizer que o IDHM continua a apresentar baixos índices de educação; está ocorrendo uma transição demográfica caracterizada por queda de fecundidade, iniciada na segunda metade dos anos 1960; observam-se o aumento da longevidade e a redução da mortalidade infantil. Essa transição se distingue pelo aumento de idosos e pela redução de crianças e jovens no total da população.

Ainda não existe um Plano de Desenvolvimento Territorial no Estado de Alagoas; assim, o município de Maceió tem como referência o Plano Diretor Municipal (PDM). A PNAS diz ser o território referência para o desenvolvimento das ações. Destaca-se aqui o imperativo do desenvolvimento de reflexões e análise mais específica sobre duas ações emblemáticas na Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social: o controle social e o trabalho em rede.

A PNAS/2004 considera os CRAS executores, organizadores e coordenadores da rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social, portanto,ocupam somente na proteção social básica um papel central. Pode-se observar que no Plano Municipal de Assistência Social de Maceió já há indícios da proteção intersetorial, exclusivamente no PAIF e nos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos para idosos (as) (BRASIL, 2004).

Na proteção social especial de média complexidade existe uma predominância na execução dos serviços socioassistenciais da rede pública, por exemplo, a presença de dez núcleos do PETI – ações de assistência a crianças e adolescentes afastadas do trabalho precoce. Já quanto aos atendimentos das instituições de caráter público, os atendimentos são sempre em número inferior ao que foi pactuado. Observa-se ainda que na proteção social

especial de média complexidade as organizações não governamentais só se fazem presentes na assistência aos deficientes, aos idosos (as) e suas famílias.

O estudo aponta que há um repassepara as organizações nãogovernamentais dos serviços de proteção social especial de alta complexidade que garantem proteção integral moradia,alimentação, higienização e trabalho protegidopara famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça,necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Percebe-se um envolvimento menor das instituições públicas estatais e um maior envolvimento da sociedade civil nesses serviços, e que tal transferência pode ser decorrente do nível de habilitação em que o município se encontra – gestão básica. Esses serviços, por seu grau de complexidade, exigem o controle social com forte atuação do Conselho e a efetividade do trabalho em rede.

A pesquisa permitiu desvendar que a estrutura física das entidades e instituições prestadoras de serviços de assistência social em Maceió é pouco acolhedora, além de constatar algumas debilidades nas condições de trabalho e na prestação dos serviços. Há serviços prestados, mas sua ação ocorre de forma isolada e de acordo com os interesses institucionais.

Assim, no tocante à rede socioassistencial em Maceió, pode-se dizer queexiste, mas na prática há ausênciado desenvolvimento de articulação e comunicação para a sua sustentação.No municípiofica a desejar uma ação em rede, pois esse trabalho ou ação exige o delineamento de objetivos comuns e de diálogos permanentes visando ao fortalecimento da coletividade.

Os resultados da pesquisa com base nos conteúdos dos planos e dos relatórios das entidades privadas indicam que há uma fragmentação do saber e a ausência da compreensão sobre a própria política. Na compilação e análise dos diversos documentos − planos e relatórios –, observou-se a utilização de combinações de legislações passadas com as mais recentes, não se atentando para as modificações ocorridas. A noção de cogestão e domínio da proposta da política parece não ter sido incorporada pelos atores envolvidos, pois nos conteúdos tomam certo distanciamento da discussão promovida pela PNAS e pelas NOB-SUAS. Para atender os cidadãos de forma integrada em suas necessidades, as redes são alternativas para articular os atores envolvidos na busca de um objetivo comum e para a eliminação de ações paralelas.

A pesquisa revelou que há um contraste entre o pensar e o agir, já que a PNAS em seu texto oficial estabelece diretrizes e princípios para reger a assistência social, porém não se manifesta na ação efetiva, na sua operacionalização. Verifica-se a coexistência de duas

concepções de mundo, e isto se deve à expressão de contradições mais profundas, de natureza histórico-social.

É importante registrar que este estudo trata da importância da articulação entre Estado/ sociedade no sistema capitalista, analisando o significado das políticas sociais, pois não basta ter uma política de assistência para alcançar a mudança. Por se tratar de um assunto de grande importância no contexto das políticas sociais e governamentais, este trabalho expõe o trabalho em rede como uma maneira de potencializar as ações dos atores envolvidos para o alcance dos objetivos da própria política.

Na caracterização das entidades foi percebido que o Conselho (CMAS) não esteve atento quanto à classificação da natureza e ao tipo de serviço que as entidades prestadoras de serviços desenvolvem, ou seja, sesão de atendimento, defesa e garantia de direitos, ou se são de assessoramento. Entende-se que cabe às coordenações (CAMASSED e CAMASSEI) o repasse dessa informação, já que é uma responsabilidade do CMAS reconhecer ou não tais entidades. O estudo registra a concomitância presente na Lei nº 4.485, de 26 de fevereiro de 1996, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social e ao mesmo tempo o Fundo de Assistência Social, o que revela uma necessidade da existência de um para o funcionamento do outro ou até mesmo uma relação de dependência.

Desenhado o cenário de Maceió, detectou-se que ao longo desse processo investigativo a faixa etária que vai de 18 a 29 anos (juventude) está descoberta pela política de assistência social, haja vista que não se detectou nenhum programa ou projeto voltado especificamente a esse segmento. Nem se verificaram, nos anos de 2010 a 2013, ações, projetos ou programas voltados aos moradores de rua e aos dependentes químicos.

A efetividade da atuação dos conselhos e de quem executa as ações em rede depende dos comportamentos dos atores sociais, da sua participação, enfim, das relações sociais que eles estabelecem. Constituem assim mediação necessária às relações entre sociedade civil e a sociedade política, sujeitas à influencia dos *intelectuais*, que podem contribuir fortemente na formação da hegemonia.

A sociedade civil como esfera pública não é um espaço sócio-organizativo de representação de interesses gerais, de orquestração de pactos sociais. Ela é um espaço de luta e contradição, de relações desiguais de poder e de acesso diferenciado a recursos econômicos, políticos e culturais.

Os estudos realizados neste trabalho remetem à compreensão de que a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), por meio de suas diretorias, exerce uma posição central nesse processo da efetivação da política de assistência como direito, porquanto cabe à SEMAS potencializar, mobilizar e organizar a rede socioassistencial e o trabalho em rede. A SEMASde Maceió conta ainda com a predominância em seu quadro funcional da presença dos (as) assistentes sociais, fato que poderia agregar um diferencial ao trabalho em rede.

No tocante ao Conselho Municipal de Assistência Social de Maceió, este se constitui em espaço de conflitos, em que há mais de uma visão de mundo e interesses diferentes. Nas reuniões realizadaspara deliberação de propostasobservou-se a alternância de posições e a ausência de uma consistente direção social.Aprática do CMAS de Maceiónão está isenta de disputa política e ideológica de projeto de sociedade, pois o que se coloca na arena é a direção ético-política, que expressa tensão e a diversidade de interesses sociais.

A pesquisa mostra que na política de assistência social em Maceió não existe um trabalho de desenvolvimento de debates acerca de temas intersetoriais e transversais, nem aquela se mostra capaz de ampliar as articulações que levem à mobilização dos sujeitos em torno da defesa de interesses comuns.

Foi visto no desenvolvimento deste estudo que é requerido pela política de assistência social brasileira o trabalho em rede; este se constitui em estratégia de enfrentamento da vulnerabilidade e do risco social. O trabalho em rede é essencial à formalização de parâmetros de orientação do trabalho coletivo, tendo em vista a flexibilidade das redes. A SEMAS e seus profissionais são condição essencial para de forma conjunta institucionalizar a rede e possibilitar seu desenvolvimento.

A estrutura em rede concebida neste estudo é aquela que trabalha na perspectiva de rompimento de paradigmas, colocando-se em contraposição às estruturas verticais e que busca a horizontalidade entre as ações almejadas e, consequentemente, das relações entre os membros que compõem a rede. O produto final consiste em diversos fios que podem interligar-se indefinidamente por diversas direções, sem que haja a predominância de um fiosobre os demais. A motivação maior neste caso é a vontade conjunta em concretizar o objetivo almejado, ou seja, em enfrentar um problema comum previamente estabelecido.

O trabalho em rede é uma inovação para a gestão das políticas sociais, já que é uma arquitetura de complementaridade na ação. Os desafios para sua implementação ainda são

muitos, pois a atuação em rede supõe a socialização do poder, o respeito às autonomias e a negociação.

O cenário de Maceió leva à compreensão que não há como ignorar a desigualdade social. A análise sobre a atuação do Conselho (CMAS)indica que o município tem se deparado com limites de ordem cultural e ideológica que dizem respeito, sobretudo, às ambiguidades das parcerias, à refilantropização da assistência e até mesmo à mercantilização da assistência social. Quando se certifica uma entidade, há a presença do valor de troca, pois a certificação pode levar à inserção eao acesso à participação em programas de outras empresas para ter acesso ao benefício, além da troca da inscrição por isenção nas taxas de impostos −seja de importação ou de exportação. Isso leva à percepção da mercantilização da assistência social.

Na rede socioassistencial em Maceió percebe-se um quadro de precarização. As fragilidadesda PAS em relação às instituições públicas e privadasocorrem,na sua maioria, nocampo da prestação de serviços e na captação de recursos para as suas ações, que nem sempre são prioritárias para o município. O aumento das entidades não governamentais na política de assistência social enquanto política de Estado implica a ampliação da privatização e a desresponsabilização do Estado.

É importante avançar na exigência da revalorização do papel do Estado na organização ou na criação de redes politicamente articuladas e na difusão de ideais democráticos.

Enfim, vive-se um momento repleto de desafios na política de assistência social, o que exige o uso da crítica para o desvelamento do real, bem como para soltar as amarras de tudo o queleva ao aprisionamento do homem. Só assim a liberdade prevalecerá e os sujeitos desta sociedade poderão alcançar seu pleno desenvolvimento humano e social.

REFERÊNCIAS

AMARAL, V. **Rede**: uma abordagem operativa. Disponível em: <http://www.portaldoenvelhecimento.net/artigos/artigo2287.htm>. Acesso em: 6 jan. 2007.

BAPTISTA, Mirian Veras. **Planejamento social**: intencionalidade e instrumentalidade. São Paulo: Veras, 2003.

BEHRING, Elaine Rossetti.**Política Social no Capitalismo Tardio**. São Paulo: Cortez, 1998.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, I.**Política Social**: fundamentos e história. 6. ed. São Paulo: Cortez: 2009.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **A Questão Social no Brasil:** os direitos econômicos e sociais como direitos fundamentais. Disponível em: <http://www.hottopos.com/vdletras3/vitoria.htm>. Acesso em: 5 mar. 2014.

BOSCHETTI, I. **Assistência Social no Brasil**: um direito entre originalidade e conservadorismo. 2ª ed. rev. e ampl. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

BOURGUIGNON, J. A. **A Concepção de rede intersetorial.** Disponível em:<www.uepg.br/nupes/intersetor.htm>. Acesso em: 22 dez. 2011.

ALAGOAS. **O organograma**. Secretaria Municipal de assistência Social de Maceió,2014.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social de Maceió**, 2010-2013.

_____. **Plano Municipal de Assistência Social de Maceió**, 2014-2017.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para assuntos jurídicos. **Constituição Federal**. Brasília, 1988.

_____. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**:Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993.

_____. **Lei 12.345, de 6 de julho de 2011**:Altera a organização da Assistência Social.

Lei Orgânica da Assistência Social. Brasília, 1993.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Cadastro Único**, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**: PNAS/2004/ NOB/SUAS. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**: PNAS/2004/ NOB/SUAS. Brasília, 2004.

_____. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Sistema de Georreferencimento do Suas**, 2006.

_____.Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, 2005a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social.**Sistema Único de Assistência Social**: SUAS/2005. Brasília, 2005b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**: PNAS/2004/ NOB/SUAS. Brasília, 2011.

_____. **Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011**: Organização da Assistência Social. Brasília, 2011.

CARVALHO, M. C. B. **A ação em rede na implementação de políticas e programas sociaispúblicos**: Ação em rede na implementação de políticas e programas sociais públicos. [S. l.: s. n.], 2003.

CASTEL, Robert. **As metamorfoses da questão social**: uma crônica do salário. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2005.

CASTELLS, Manuel. Hacia el estado red? Globalización economica e instituciones políticas en la era de la información. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE E REFORMA DO ESTADO, 1998, Brasília. **Anais...** Brasília: [s. n.], 1998.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ática, 1994.

CHIACHIO, N. B. **Caráter Público da gestão governamental com organizações sem fins lucrativos**: o caso da assistência social. 2006. 165 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) - Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social. **Serviço Social**: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília, 2009. p. 667-700.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política**: a dualidade de poderes e outros ensaios. São Paulo: Cortes, 1994.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções**: o marxismo na batalha das ideais. São Paulo: Cortez, 2005a.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora**: Políticas Públicas e Serviço Social, Vitória, a, 2, n. 3, p. 21 dez. 2005b. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br>. Acesso em: 06. 04-2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. Notas sobre cidadania e modernidade. **Revista Ágora**: Políticas Públicas e Serviço Social, Vitória, a, 2, n. 3, p. 21 dez. 2005c. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br>. Acesso em: 06-04-2011.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci**: um estudo sobre seu pensamento político. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

COUTINHO, Carlos Nelson. **De Rousseau a Gramsci**: Ensaios da Teoria Política. São Paulo: Boitempo, 2008.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

DURIGUETTO, Maria Lúcia.**Descentralização, políticas públicas e participação popular**.Anais do II Seminário NacionalMovimentos Sociais, Participação e Democracia25 a 27 de abril de 2007, UFSC, Florianópolis, Brasil.

DRAIBE, Sônia M. As políticas de combate à pobreza na América Latina. In: São Paulo em Perspectiva, v. 1, n. 2, p. 18-24, abr./jun., 1990.

FERNANDES, Florestan. **Fundamentos empíricos da explicação sociológica**. São Paulo: T. A. Queiroz, 1980.

FERNANDES, Florestan. **Mudanças sociais no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Globo, 1974.

GRAMSCI, Antônio. **La costruzione del partido comunista**. Torino: Einaudi, 1971.

GRAMSCI, Antônio.**Quaderni del Carcere**: a cura di V. Gerratana. Torino: Einaudi, 1975. (4 vols.)

GRAMSCI, Antônio. **Concepção Dialética da História**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978a.

GRAMSCI, Antônio. **A política e o Estado moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978b.

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**: Introdução ao estudo da filosofia: A filosofia de Benedetto Croce. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.(vol. 1).

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. (vol. 1).

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000. (vol. 2).

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (vol. 3).

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001. (vol. 4).

GRAMSCI, Antônio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. (vol. 5).

GONÇALVES, Antonio Sérgio; GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. Redes de proteção social na comunidade. In: GUARÁ, Isa Maria F. Rosa. **Redes de proteção social:** Abrigos em movimento. São Paulo: Associação fazendo historia; Associação de pesquisadores de núcleos de adolescentes, 2010. (Coleção Abrigos em Movimentos). p. 11-20.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 1992.

JACCOUD, Luciana de Barros. Proteção Social no Brasil: debates e desafios. In:**Concepção e Gestão da Proteção Social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério da defesa social; UNESCO, 2009.

LUCHMANN, H. H. Lígia. A representação no interior das experiências de participação.**Lua Nova**, São Paulo, n. 70, p. 139-170, *2007*.

LUCHMANN, H. H. Lígia. Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21. p. 87-97, 2008.

LUCHMANN, H. H. Lígia. Associações, participação e representação: combinações e tensões. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, p. 141-174, 2011.

LÜCK, Heloisa et al. **A escolaparticipativa**: o trabalho do gestor escolar. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

LÜCK, Heloisa. **Liderança em gestão escolar**. Petrópolis: Vozes, 2008.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1998. (Coleção Os Economistas).

MARTINS, Carlos Estevam; MINHOTO, Laurindo Dias. As redes e o desenvolvimento social. **Cadernos Fundap**, São Paulo, n. 22, p. 81-101.

MARX, Karl. **A Ideologia Alemã**. São Paulo: Hucitec, 1993.

MARX, Karl. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Textos**. São Paulo: Edições Sociais, 1975. (vol. 1).

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **Textos**. São Paulo: Edições Sociais, 1977. (vol. 3).

MOTA, Ana Elizabete. **A nova fábrica de consensos**. São Paulo: Cortez: 2000.

MONTAÑO, Carlos & DURIGUETTO, Maria Lúcia. Estado, classe e movimento social. 3ª ed. São Paulo: Cortez: 2011.

NOGUEIRA, Vera M. Ribeiro; MIOTO, Regina C. T. Desafios atuais para o Sistema Único de Saúde – SUS e as exigências para os assistentes sociais. **Serviço Social e Saúde**: Formação e Trabalho Profissional, Brasília, p. 1-25, 2005.

OLIVEIRA, Iris Maria de. **A política de assistência social e os limites para sua afirmação como direito:** uma análise a partir da esfera municipal. Natal: UFRN, 2007a.

OLIVEIRA, Iris Maria de. Assistência social e cultura do atraso. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 2007, São Luís. **O enfrentamento da questão social na contemporaneidade.** São Luís, [s. n.]: 2007b.

PAULO NETTO, José. **Capitalismo Monopolista e Serviço Social**. São Paulo: Cortez, 1992.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo de método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, 2012.

PEREIRA, Potyara A. P. Pereira. **Política Social temas & questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

PALMA A, Mattos UAO. Contribuições da ciência pós-normal à saúde pública e a questão da vulnerabilidade social. **Hist. Ciênc. Saúde:** Manguinhos, v. 8, n. 3, p. 567-590, set./dez. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?>. Acesso em: 5 jan. 2003.

PASTORINI, Alejandra. Quem mexe os fios das políticas sociais? Avanços limites das categorias "concessão e conquista". **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 53, mar. 1997.

PEREIRA, Potyara A. P. A política social no contexto da seguridade social e do Welfare States: a particularidade da assistência social. **Revista de Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. 19, n. 56, p. 60 -76, 1996.

PEREIRA, Potyara A.Utopias desenvolvimentistas e política social no Brasil. In **Revista de Serviço Social e Sociedade n.112**, São Paulo: Cortez, outubro/ dezembro,2012.

PERONI, V. M. V. Mudanças na configuração do Estado e sua influência na política educacional. In: PERONI, V. M. V.; BAZZO, V. L.; PEGORARO, L. (Org.). **Dilemas daeducação brasileira em tempos de globalização neoliberal**: entre o público e o privado. Porto Alegre: UFRGS, 2006.
PERONI, V. M. V.A gestão democrática da educação em tempos de parceria entre o público e o privado.In:Pro-Posições, Campinas, v. 23, n. 2 (68), p. 19-31, maio/ago. 2012

PORTO, M. Célia da S. Cidadania e (des) proteção social: uma inversão do Estado brasileiro?. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 68, p. 17-33, nov. 2001.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1972.

RAICHELIS, Raquel. Assistência social e esfera pública: os conselhos de assistência social. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, a. 19, n. 56, p. 77-96, mar. 1998.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SALES, Ivandro da Costa. A hegemonia das classes subalternas: lições de Gramsci. In: **Opoder em debate**. COSTA, Anita A. Albuquerque. (Org.). Recife: Unipress, 2002.

SEMERARO, Giovanni. **Gramsci**: novos embates da filosofia da práxis. Aparecida:Ideias & letras, 2006.

SILVA, Alexandre M. Angelo da. **Economia de Maceió** : diagnóstico e proposta para construção de uma nova realidade Brasília : Ipea : Ed. UFAL, 2013. 241 p.

SILVA, M. O. da S. O debate sobre a pobreza: questões teórico-conceituais. **Revista dePolíticas Públicas**, Maranhão, v. 6, n. 2, p. 65-102, 2002.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**: Sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SMITH, Adam. **A Riquezas das Nações**. Batam, 2003.

SPOSATI, Aldaíza. **Proteção Social de Cidadania**: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil, França e Portugal. São Paulo: Cortez, 2004.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de Proteção Social não Contributiva: concepções fundantes. In: **Concepção e gestão da Proteção Social nãoContributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; UNESCO, 2009. p. 13-56.

STEIN, Rosa Helena. Configuração Recente dos Programas de Transferência de Renda na América Latina: focalização e condicionalidade. In: BOSCHETTI, Ivanete et al. (Org.). **Política Social no Capitalismo**: tendências contemporâneas. São Paulo: Cortez, 2008.

TATAGIBA, Luciana Teixeira. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.).**Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103

TATAGIBA, Luciana Teixeira. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate.**Rev. Sociol. Polit.,**n. 25, p. 209-213, 2005.

TEIXEIRA, Carmen Fontes; PAIM, Jairmilson Silva. Planejamento e programação de ações intersetoriais para a promoção da saúde e da qualidade vida. **Revista de AdministraçãoPública,** Rio de Janeiro, v. 34, n. 6, p. 336-347, nov./dez. 2000.

VIANA, Masilene Rocha. Cultura política e novos arranjos participativos na recente democracia brasileira. [S. l.: s. n.], 2008.

VERDÈS-LEROUX, Jeannine. **Trabalhador Social**: prática, hábitos, ethos, formas de intervenção. São Paulo: Cortez, 1986.

YASBECK, Maria Carmelita. Estado, Políticas Sociais e Implementação do Suas. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **SUAS:** Configurando os eixos de mudança. Brasília, 2012. (Capacita SUAS, vol. 1).

YASBECK, Maria Carmelita. **Sistema de Proteção Social Brasileiro**: Modelo, Dilemas e Desafios. São Paulo: Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUC, 2014.

WEFFORT, Francisco. **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ótica, 2001. (vol. 1).

ANEXOS

ANEXO A – Distribuição de Referências Pactuadas

PREFEITURA DE MACEIÓ
ASSISTÊNCIA SOCIAL

SECRETARIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – SEMAS
COMISSÃO ESPECIAL DE CREDENCIAMENTO

DISTRIBUIÇÃO DE REFERÊNCIAS PACTUADAS

As referências pactuadas disponibilizadas no Edital foram distribuídas nos três Serviços da seguinte forma:

1. **SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA IDOSOS (AS)**

ENTIDADE	**REFERÊNCIAS PACTUADAS**	**VALOR/MENSAL**	**VALOR/ANUAL**
A	26	R$ 1.430,20	R$ 17.162,40
Obs.: São 12 idosos dependentes (R$ 60,85), totalizando R$ 730.20 mensais, e 14 idosos independentes(R$ 50,00), totalizando R$ 700, 00 mensais.			
B	35	R$ 2.021,25	R$ 24.255,00
Obs.: São 25 idosos dependentes (R$ 60,85), totalizando R$ 1.521,25 mensais, e 10 idosos independentes(R$ 50,00), totalizando R$ 500,00 mensais.			
TOTAL	**61**	**R$3.451,45**	**R$ 41.417,40**

Obs.: Referências Disponibilizadas −192 // Referências Distribuídas − 61 // Referências Ociosas − −131

2. **SERVIÇO DE ACOLHIMENTO INSTITUCIONAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES**

ENTIDADE	**REFERÊNCIAS PACTUADAS**	**VALOR/MENSAL**	**VALOR/ANUAL**
A	10	R$ 500,00	R$ 6.000,00
B	20	R$ 1.000,00	R$ 12.000,00
C	20	R$1.000,00	R$ 12.000,00
TOTAL	**50**	**R$2.500,00**	**R$30.000,00**

Obs.: Referências Disponibilizadas −120 // Referências Distribuídas −50//Referências Ociosas − 70

3. SERVIÇO DE PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL PARA PESSOAS COM DEFICIÊNCIA, IDOSOS E SUAS FAMÍLIAS

ENTIDADE	REFERÊNCIAS PACTUADAS	VALOR/MENSAL	VALOR/ANUAL
A	107	R$5.572,56	R$66.870,72
B	107	R$5.572,56	R$66.870,72
C	20	R$1.041,60	R$ 12.499,20
D	107	R$5.572,56	R$ 66.870,72
E	30	R$1.562,40	R$ 18.748,80
TOTAL	**371**	**R$19.321,68**	**R$231.860,16**

Obs.: Referências disponibilizadas − 371 // Referências distribuídas − 371 // Referências ociosas − 0